



VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA  
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA NÁRODOHOSPODÁŘSKÁ

Alternativní možnosti měření rozpočtových sald  
Alternative Possibilities of the Budget Deficits Measurement

Student: Bc. Lucie Janáčková  
Vedoucí diplomové práce: Ing. Tomáš Wroblowský, Ph.D.

Ostrava 2010

VŠB - Technická univerzita Ostrava  
Ekonomická fakulta  
Katedra národohospodářská

## Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Lucie Janáčková**

Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa

Studijní obor: 6202T027 Národní hospodářství

Specializace: 00 Národní hospodářství

Téma: **Alternativní možnosti měření rozpočtových sald**  
**Alternative Possibilities of the Budget Deficits Measurement**

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
  2. Rozpočtová salda a možnosti jejich měření
  3. Aplikace alternativních ukazatelů rozpočtové nerovnováhy v podmínkách ČR
  4. Zhodnocení současného stavu veřejných financí ČR
  5. Závěr
- Seznam použité literatury  
Seznam zkratk  
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce  
Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

- BLEJER, M. I.; CHEASTY, A. *How to Measure the Fiscal Deficit : Analytical and Methodological Issues*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1993. ix, 389 s. ISBN 1-55775-192-7.
- EISNER, R. Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and their Implications. *American Economic Review*, 1984, Vol. 74, No. 2, s. 138-143. ISSN 0002-8282.
- European System of Accounts ESA 1995. Luxembourg: Eurostat, 1996.
- Government Finance Statistics Manual 2001. Washington D. C.: International Monetary Fund, 2001. 206 s.
- SHAVIRO, D. *Do Deficits Matter?* Chicago: University of Chicago Press, 1997. 335 s. ISBN 0-226-75112-0.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Tomáš Wroblowský, Ph.D.**

Datum zadání: 20.11.2009

Datum odevzdání: 30.04.2010



Ing. Zuzana Kučerová, Ph.D.  
*vedoucí katedry*

prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová  
*děkanka fakulty*

„Místopřísežně prohlašuji, že jsem celou práci, včetně všech příloh, vypracovala samostatně.“

V Ostravě dne: .....

Podpis: .....

## Obsah

1	Úvod.....	1
2	Rozpočtová salda a možnosti jejich měření .....	3
2. 1	Standardní rozpočtové saldo ( <i>conventional deficit</i> ) .....	3
2. 2	Účelově měřená salda.....	5
2. 3	Metodiky vykazování vládního rozpočtového deficitu a dluhu .....	10
3	Aplikace alternativních ukazatelů rozpočtové nerovnováhy v podmínkách ČR .....	15
3. 1	Standardní rozpočtové saldo v ČR.....	15
3. 2	Účelová salda v ČR.....	17
3. 2. 1	Běžné saldo v ČR .....	17
3. 2. 2	Primární saldo v ČR .....	19
3. 2. 3	Domácí saldo.....	22
3. 2. 4	Operační saldo.....	25
3. 2. 5	Strukturální a cyklické saldo v ČR.....	32
4	Zhodnocení současného stavu veřejných financí ČR.....	37
4. 1	FP a její vliv na stav veřejných financí ČR.....	37
4. 2	Hodnocení stavu veřejných financí na základě plnění fiskálních maastrichtských kritérií .....	45
4. 3	Možná rizika budoucího vývoje veřejných financí ČR.....	55
5	Závěr.....	61
	Seznam použité literatury	
	Seznam zkratk	
	Prohlášení o využití výsledků diplomové práce	
	Seznam příloh	
	Přílohy	

# 1 Úvod

Stav veřejných financí odráží fiskální zdraví každé ekonomiky. V současné době se celá řada zemí potýká s problémy v hospodaření vládních institucí s veřejnými prostředky. Je nesporné, že vykazuje-li země záporná rozpočtová salda dlouhodobě, má to obecně nepříznivý vliv nejen na její současný, ale i budoucí ekonomický vývoj. V krátkém období je sice možné chápat rozpočtové deficity za určitých okolností pozitivně, tedy jako snahu vlády pomoci ekonomice. V dlouhém období se však vždy jedná o znak fiskální nedisciplinovanosti. Negativní vlivy deficitního hospodaření vládních institucí se dotýkají i obyvatelstva samotného. Mimo jiné totiž snižují schopnost vlády aktivně reagovat na nepříznivý vývoj ekonomiky, a bránit tak kupříkladu tlakům na růst nezaměstnanosti, a tím i na pokles disponibilního důchodu domácností. Je zřejmé, že problematika veřejných financí se promítá do všech stránek ekonomického vývoje a veřejného života každé země. Jde tedy o bezpochyby zajímavé a vysoce aktuální téma.

Cílem této práce je kvantifikace alternativních rozpočtových sald a zhodnocení minulého vývoje a současného stavu veřejných financí ČR na základě zjištěných dat.

Práce je, mimo úvod a závěr (tj. mimo první a páté kapitoly), strukturována do tří hlavních kapitol (tj. kapitola druhá až čtvrtá). Druhá kapitola, nazvaná jako *Rozpočtová salda a možnosti jejich měření*, definuje standardní saldo vládního sektoru a jednotlivá účelově měřená rozpočtová salda. Stručně vymezuje v současné době využívané metodiky vykazování vládního rozpočtového deficitu a dluhu a rozdílů mezi nimi. Třetí kapitola, označená jako *Aplikace alternativních ukazatelů rozpočtové nerovnováhy v podmínkách ČR*, je zaměřena na kvantifikaci rozpočtových sald v letech 2000-2008, jejichž podstatu vymezuje kapitola druhá. V rámci čtvrté kapitoly, nesoucí název *Zhodnocení současného stavu veřejných financí ČR*, je, jak vyplývá ze samotného názvu kapitoly, provedeno zhodnocení současného stavu a minulého vývoje veřejných financí ČR. Část čtvrté kapitoly se věnuje hodnocení stavu veřejných financí na základě plnění fiskálních maastrichtských kritérií. Naznačena jsou i možná rizika budoucího vývoje veřejných financí ČR.

Ekonomie je věda značně komplikovaná a přístupy k ní se liší. Diskuse se týkají i míry použití matematických a statistických metod v ekonomii. Jedni matematizaci ekonomie odmítají, jiní ji hájí. Jak vyplývá z již definovaného cíle, tato práce je mimo jiné zaměřena na kvantifikaci rozpočtových sald. A proto není možné obejít se bez využití matematických a statistických metod a postupů. Dalšími použitými metodami jsou deskriptivní, historická

a induktivní metoda. Deskriptivní metoda, jejímž zastáncem byl i americký ekonom Paul A. Samuelson, vychází ze samotné podstaty práce. Zaměřena je na popis minulosti a současnosti. Tato práce staví na myšlenkovém postupu, jenž vychází z induktivní metody. Jedná se o postup od konkrétního k obecnému. Základem jsou poznatelné a zároveň poznané skutečnosti. Z těchto jednotlivostí jsou pak usuzovány obecné závěry. V tomto konkrétním případě se jedná především o závěry týkající se schopnosti vládních institucí hospodařit s veřejnými prostředky. Vzniká zde tak jistý prostor pro vytváření obecných soudů. Historická metoda je zmiňována proto, že v popředí zájmu této práce jsou hodnoty jednotlivých sald sektoru vlády za období 2000-2008. Přitom podstata historické metody spočívá v zachycení minulého stavu daných veličin či procesů a v jejich následném objasnění. Jinak řečeno, vychází ze skutečnosti, že současný stav je podmiňován stavem minulým. Abychom tedy mohli poznat (pochopit) stávající situaci, musíme nejdříve poznat (pochopit) minulý vývoj zkoumaného jevu. Zde je třeba upozornit na fakt, že fáze vysvětlování je neodmyslitelně spjata s osobností “vysvětlujícího“. Vysvětlení minulosti je tak značně subjektivní záležitostí. Názory autora této práce se tak nemusí shodovat s jinými názory. Z hlediska srovnatelnosti historických dat je žádoucí čerpat údaje z jednoho zdroje. Primárním zdrojem dat je v tomto případě Česká národní banka (dále jen ČNB). Vedle toho tato práce čerpá i z Ministerstva financí (dále jen MF) ČR a z Českého statistického úřadu (dále jen ČSÚ). Pro účely mezinárodní komparace jsou použity údaje Eurostatu.



## 2 Rozpočtová salda a možnosti jejich měření

Druhá kapitola této práce nastíní podstatu jednotlivých rozpočtových sald vládního sektoru, s nimiž je možné setkat se. Zároveň se zmíní o metodikách vykazování vládního rozpočtového deficitu (resp. salda) a dluhu, jež jsou v současné době využívány. Tyto metodiky budou stručně popsány. Popsány budou i základní rozdíly mezi nimi.

### 2.1 Standardní rozpočtové saldo (*conventional deficit*)

Každý z nás se již jistě někdy setkal s pojmem rozpočtové saldo, a to ať už v odborné literatuře, médiích či jen tak mezi řečí. Troufám si tvrdit, že ve většině případů se jednalo o standardně vykazované rozpočtové saldo. Toto saldo představuje rozdíl mezi celkovými příjmy a celkovými výdaji sektoru vlády (neboli vlády, veřejného sektoru či soustavy veřejných financí).<sup>1</sup> Přitom celkové výdaje zahrnují v tomto případě i výdaje v podobě placených úroků na dluhovou službu. Zároveň jsou však očištěny o splátky jistiny.

Jak uvádí Erbenová (1998), i toto pojetí rozpočtového deficitu se však může v jednotlivých zemích lišit. To způsobuje, že takto definované deficity nemohou být mezi zeměmi přímo komparovány. Tyto odlišnosti spočívají v:

1. rozdílu mezi saldo determinujícími položkami (tj. příjmy a výdaji) a saldo financujícími položkami,
2. časovém okamžiku, ke kterému účtujeme jednotlivé příjmy a výdaje (tj. cash vs. akruální princip).

Ad 1)

Zde se jedná o to, že „... transakce, které vytvářejí či umožňují závazek by neměly být součástí deficitu (splátky úroků ze státního dluhu jsou tedy v tomto pojetí součástí vládních výdajů; splátky jistiny nikoliv). Ekonomické zdůvodnění pro tento pohled je takové, že změny čistých veřejných výdajů mají vliv na agregátní poptávku, avšak splátky jistiny nejsou novým příjmem pro držitele aktiv a tudíž agregátní poptávku neovlivňují“ (Erbenová, 1998, str. 5). Proto se někdy, při kvantifikaci rozpočtového salda, hovoří o položkách takzvaně nad a pod čarou.

---

<sup>1</sup> V případě, že tento rozdíl dosahuje kladných hodnot, hovoříme o kladném saldu, tj. o přebytku. Dosahuje-li záporných hodnot, jedná se o záporné saldo neboli deficit.

Ad 2)

Hovoříme-li o časové dimenzi účtování jednotlivých příjmů a výdajů, zajímá nás, zda je používáno cash (tj. hotovostní, pokladní) nebo akruální účetnictví. V případě cash principu účtování jednotlivých fiskálních operací se sledují pouze peněžní toky reálně uskutečněné v daném čase, kdežto na akruální bázi jsou účtovány všechny peněžní toky již k okamžiku jejich vzniku, tj. bez ohledu na to, kdy byly tyto peněžní prostředky skutečně přijaty či vydány.<sup>2</sup>

V této souvislosti se můžeme setkat s pojmy jako jsou “cash saldo“ a “akruální saldo“. Z podstaty věci vyplývá, že cash saldo zahrnuje pouze vládní příjmy a výdaje, které byly skutečně přijaté a vydané během příslušného fiskálního roku.<sup>3</sup> Oproti tomu akruální saldo se snaží zachytit všechny zdroje, které byly vládou použity nebo přijaty během daného fiskálního roku, a to bez ohledu na to, zda došlo ke skutečnému přijetí či vynaložení finančních prostředků. Rozdíly mezi hodnotami cash salda a akruálního salda jsou tedy způsobovány zpožděními v hotovostních platbách, překračující běžné účetní období.

Vedle uvedených sald (tj. cash saldo a akruální saldo) se, především v cizojazyčné odborné literatuře, setkáváme také s pojmem “mixture of accrual and cash deficits“. V překladu se jedná o saldo, které je měřeno jak s využitím cash, tak i s využitím akruálního principu účtování jednotlivých rozpočtových položek. Jak uvádí Blejer a Cheasty (1993), toto “kombinované saldo“ se používá v praxi častěji nežli čisté cash saldo. Zmíněné saldo, kombinující principy cash i akruálního účetnictví, například zachycuje úrokové platby (jakožto výdaje) v době jejich splatnosti (tj. akruální princip), kdežto daňové příjmy jsou účtovány až v době jejich výběru (tj. cash princip). Důvod tohoto přístupu je prostý. Obecným cílem je totiž vždy vykazat jakoby “nejhorší možný“ výsledek. A to je možné pouze v případě, kdy země nemají žádnou možnost si tento výsledek jakýmkoliv způsobem vylepšit. Úrokové platby jsou proto vykazovány na zmíněném akruálním principu, tj. v okamžiku jejich splatnosti. Země by si totiž mohla v tomto případě vylepšit výsledek hospodaření velmi jednoduchým způsobem. Konkrétně odsunutím faktické hotovostní splátky úroků do budoucna. U daňových příjmů je situace přesně opačná. Účtovány jsou na cash bázi, protože určení přesné výše budoucích daňových příjmů (tj. výše příjmů ještě před vznikem samotné daňové povinnosti) je velmi obtížné. Zároveň nelze dopředu zaručit, že se vládě podaří daňové příjmy v takovéto výši skutečně vybrat. Kdyby tedy byly daňové příjmy vykazovány

---

<sup>2</sup> Blíže viz 2. 3.

<sup>3</sup> Měříme-li standardní saldo čistě na cash principu účtování příjmů a výdajů, říkáme, že standardní saldo koresponduje s tzv. “public sector net borrowing requirement“. Jak vysvětluje Erbenová (1998), jedná se o ukazatel kvantifikující rozdíl mezi příjmy a výdaji, které musí být pokryty čistým zadlužením.

v souladu s akruálním principem, vláda by si mohla výsledek hospodaření vylepšit nadhodnocením těchto příjmů, a to ať už záměrně či v důsledku vlastní neschopnosti.

Dle ekonomické teorie je však standardně měřené rozpočtové saldo veřejného sektoru příliš úzce vymezené, což vede k tomu, že nereflexuje změny v reálné hodnotě veřejných aktiv a závazků, které vyplývají z fluktuací v cenové hladině, směnných kurzech apod.

Vzhledem k těmto skutečnostem rozlišujeme vedle standardního rozpočtového salda i speciální, tzv. účelově měřená rozpočtová salda.

## 2.2 Účelově měřená salda

Jak již bylo řečeno, vedle standardního rozpočtového salda se můžeme setkat i s tzv. účelovými rozpočtovými saldy. Jejich podstata spočívá ve skutečnosti, že se pro různé účely hodí různá alternativní pojetí rozpočtového salda. Vždy si tedy musíme uvědomit, pro jaké účely chceme hodnotu salda kvantifikovat. Až podle toho pak volíme konkrétní pojetí salda. Rozlišujeme tato účelová salda:

- 1) běžné,
- 2) primární,
- 3) domácí,
- 4) operační,
- 5) strukturální a cyklické.

### Ad 1) Běžné saldo (*current deficit*)

Běžné saldo můžeme definovat jako rozpočtové saldo měřené na základě rozdílu mezi nekapitálovými rozpočtovými příjmy a neinvestičními rozpočtovými výdaji. Jeho hodnotu tedy získáme, snížíme-li standardně měřené rozpočtové saldo o investiční výdaje a kapitálové příjmy (např. příjmy z prodeje vládních aktiv).

Takto pojaté saldo vychází z předpokladu, že běžné výdaje by měly být financovány z daňových příjmů, kdežto na investice si stát může půjčit. Jinak řečeno, stát by měl být, stejně jako soukromý podnik, schopen financovat svůj “běžný provoz” z vlastních zdrojů, kdežto na finančně náročnější investice si může peněžní zdroje vypůjčit. Obdobně stát tedy může krýt investiční výdaje deficitem (resp. nárůstem dluhu). Toto pojetí dluhového financování vychází ze skutečnosti, že investice přináší v průběhu své životnosti výnosy (ať

už v peněžní či nepeněžní formě)<sup>4</sup>. Z toho důvodu je také možné, aby byly i výdaje spojené s danou investicí rozloženy do delšího časového období. O této možnosti se zmiňuje a obhájí ji i anglický ekonom J. M. Keynes.

Použití běžného salda je vhodné především pro „... transformující se ekonomiky ve fázi strukturální stabilizace, jelikož očišťuje rozpočet o velké jednorázové injekce zahraničních investorů na investice ...“ a o „... velké jednorázové příjmy z privatizace ...“ (Erbenová, 1998, str. 7).

Běžné saldo však bývá také někdy kritizováno. Důvodů je hned několik. Jedná se například o to, že rozdíl mezi investicemi a běžnými výdaji bývá někdy nejasný. Vláda má totiž možnost sama si určit, zda výdaj vykáže jako běžný či investiční. Má tak možnost jisté manipulace se strukturou rozpočtu. Jako typický příklad si můžeme uvést výdaje na údržbu a opravy silnic a dálnic. Vláda může tyto výdaje vykázat dvojím způsobem. Jednak jako restituční (tj. obnovovací) investice, ale také jako běžné výdaje na provoz. Dalším důvodem kritiky běžného salda je například také to, že rozpočtové pojetí investic nezahrnuje např. významné investice do lidského kapitálu, jež řadíme mezi běžné výdaje.

## Ad 2) **Primární saldo (*primary deficit*)**

Primární saldo je rozpočtové saldo očištěné o čisté úrokové platby z veřejného (popř. státního) dluhu.<sup>5</sup> Jeho výši tedy určíme tak, když od standardně vykazovaného salda odečteme úrokové platby (přijaté i vydané).

Důvodem existence primárního salda je skutečnost, že úroky placené z veřejného dluhu jsou determinovány mimo jiné velikostí minulých sald. Z toho vyplývá, že zahrnutí úrokových plateb do rozpočtového salda nedovoluje přímou identifikaci dopadů běžné vládní politiky na ekonomiku. Tento problém řeší právě primární saldo, které je o tyto platby očištěno, a vyjadřuje tak přímý vliv transakcí uskutečněných v daném fiskálním roce na celkové čisté zadlužení země. Dalo by se tak říci, že se jedná o saldo očištěné od minulých transakcí.

Primární saldo tedy měří, jak běžné činnosti subjektů veřejného sektoru zlepšují či zhoršují čistou zadluženost země, což je důležitý indikátor posuzující udržitelnost vládních deficitů.

---

<sup>4</sup> Například vynaloží-li vláda finanční prostředky na výstavbu dálnice, tato investice jí bude v budoucnu přinášet peněžní výnosy v podobě plateb na mýtném. Příkladem nepeněžních výnosů může být zvýšení lidského kapitálu. Těchto výnosů může vláda dosáhnout například investováním veřejných prostředků do zřízení nové univerzity.

<sup>5</sup> Proto bývá někdy označováno také jako “noninterest deficit“, tzn. neúrokové saldo.

### Ad 3) **Domácí saldo** (*domestic deficit*)

Za domácí saldo označujeme standardně měřené rozpočtové saldo vylučující transakce, které nemají přímý vliv na domácí agregátní poptávku (dále jen AD) a tím pádem ani na domácí ekonomiku. Jinak řečeno, domácí saldo zahrnuje pouze ty položky, „... které přímo ovlivňují domácí ekonomiku“ (Erbenová, 1998, str. 7).

Domácí saldo bývá také někdy definováno jako saldo, které zahrnuje pouze ty složky standardního salda, které mají původ uvnitř domácí ekonomiky, a vylučuje ty složky, které přímo ovlivňují platební bilanci (dále jen PB) země.<sup>6</sup> Výši takto pojatého salda tedy vypočítáme, když od standardního salda odečteme zahraniční saldo, které měří rozpočtové transakce realizované mezi subjekty domácí a zahraniční ekonomiky.

Pro snazší pochopení podstaty domácího salda si uveďme příklad. Dejme tomu, že vláda ČR poskytne finanční dar Slovensku, které bylo postiženo povodněmi. Takto vynaložené finanční prostředky nemají přímý vliv na AD v ČR, proto by tato položka nebyla zahrnuta do domácího salda. Jinak by tomu bylo v případě, kdyby ČR nakoupila zboží v ČR, které by pak věnovala Slovensku na odstraňování následků povodní. Tyto výdaje by přímo ovlivnily domácí AD, a proto by byly do domácího salda započítány.<sup>7</sup>

Kvantifikace domácího salda může být užitečná při hodnocení přímého expanzivního vlivu vládní fiskální politiky (dále jen FP) na domácí ekonomiku. Důležitá je především pro otevřené ekonomiky. Platí totiž, že „... stejný objem deficitu rozpočtu může mít v závislosti na konkrétním obsahu zcela rozdílný vliv na domácí agregátní poptávku a tedy i na růst ekonomiky“ (Erbenová, 1998, str. 8).

### Ad 4) **Operační saldo** (*operational deficit*)

Další účelovou variantou rozpočtového salda je operační saldo, což je standardní rozpočtové saldo očištěné o změny v cenové hladině, tj. o inflaci.

Důvod zjišťování operačního salda je prostý. Je jím právě významný vliv inflace na rozpočet. Jde především o to, že inflace snižuje reálnou hodnotu veřejného dluhu a tím pádem snižuje i reálnou hodnotu aktiv věřitelů, konkrétně hodnotu jimi držaných vládních obligací.

---

<sup>6</sup> Pro správné pochopení definice domácího salda je nezbytné i správné vymezení a pochopení PB. PB bývá definována jako systematický statistický účetní záznam, který sumarizuje ekonomické transakce mezi domácí a zahraniční ekonomikou, a to za určité časové období, kterým je zpravidla jeden kalendářní rok (ČNB).

<sup>7</sup> Výdaje na nákup zboží v ČR přímo ovlivní domácí AD. Na PB má pak vliv až samotný dar Slovensku, který se projeví na BÚ, konkrétně jako debetní položka (tj. výdaje) běžných převodů.

Za toto “ukrojení” z jejich majetku však věřitelé získávají vyšší kompenzaci v podobě vyšších nominálních úrokových sazeb.<sup>8</sup> „Na část úrokových splátek lze tak pohlížet také jako by de facto byly splátkami jistiny. Pokud se tato inflační komponenta neeliminuje ze splátek úroků, je deficit rozpočtu nadhodnocen“ (Erbenová, 1998, str. 9). Zároveň platí, že úrokové splátky jsou do určité míry mimo kontrolu běžné FP. Reprezentují totiž náklady předešlých deficitů. Navíc je třeba si uvědomit, že úrokové sazby jsou přímo ovlivňovány monetární politikou (dále jen MP) státu, což má samozřejmě ve svém důsledku vliv i na úrokové splátky. Fluktuace v inflaci tak mohou navíc výrazně měnit i velikost vládní dluhové služby.

Právě to jsou důvody, proč se, především v zemích s vysokou inflací, používá ukazatel operačního salda. Účelem jeho použití je zamezení nadhodnocení skutečné fiskální nerovnováhy.

Z výše uvedeného vyplývá, že hodnotu operačního salda zjistíme, odečteme-li od standardního salda část dluhové služby, která kompenzuje věřitelům snížení reálné hodnoty jejich aktiv v důsledku aktuální inflace. Jinak řečeno, operační saldo vynechává inflací vyvolanou část úrokových plateb z kalkulace salda. Operační saldo je tedy součtem primárního salda a reálné složky úrokových plateb.

Hovoříme-li o operačním saldu, je třeba zmínit se také o určitých problémech spojených s jeho kvantifikací. Jedním ze zmíněných problémů je nejasný postup při výběru cenového indexu, jiným je pak obtížná prezentace výsledků v případě negativní reálné úrokové míry. Mimoto má operační saldo ještě jeden makroekonomický nedostatek. Jedná se o to, že očistíme-li rozpočtové saldo o inflaci, ztrácíme schopnost hodnotit vliv salda právě na změny cenové hladiny.

Očištění standardního rozpočtového salda o míru inflace je významné především v případě domácího dluhu. Domácí inflace (např. inflace v Maďarsku) tedy zajímá věřitele pouze v případě, že v dané zemi nakupují obligace denominované v domácí měně (tj. v maďarských forintech). V tom případě totiž budou tito investoři získávat výnosy (tj. úroky) v domácí měně. A je zřejmé, že domácí inflace snižuje reálnou hodnotu domácích peněz, tj. peněz v domácí měně. Domácí inflace je pro tyto věřitele důležitá proto, že kryje-li země saldo domácím dluhem, předpokládá se, že věřitelé budou výnosy získané z jimi nakoupených domácích obligací utrácet právě v domácí ekonomice, tj. v tuzemsku. V případě krytí salda zahraničním zadlužením je situace odlišná. Pro zahraničního investora (např. z Německa),

---

<sup>8</sup> To vyplývá z tzv. Fisherovy rovnice, která má tvar  $i = r + \pi^e$ , kde „i“ je nominální úroková míra, „r“ je reálná úroková míra a „ $\pi^e$ “ je očekávaná míra inflace. Blíže viz 2. 2. 4.

který bude nakupovat obligace emitované jinou zemí (např. Maďarskem) denominované v zahraniční měně (např. v eurech), nebude domácí inflace podstatná, poněvadž je velmi nepravděpodobné, že by tento zahraniční investor měl v úmyslu získané výnosy utratit právě v domácí ekonomice (tj. v Maďarsku). Maximálně může brát domácí inflaci jako jeden z ukazatelů makroekonomického vývoje, který zohlední při svém investičním rozhodování, a který ovlivní jeho budoucí ochotu opětovně investovat do maďarských dluhopisů.

#### Ad 5) **Strukturální saldo** (*structurally adjusted deficit*) a **cyklické saldo** (*cyclically adjusted deficit*)

S rozlišováním rozpočtového salda na strukturální a cyklické saldo se dnes setkáváme již relativně běžně. Rozdíl mezi oběma saldy spočívá v zohlednění či nezohlednění vlivu hospodářského cyklu na ekonomiku. Přitom je nesporné, že oscilace ekonomiky kolem dlouhodobě se prosazujícího trendu jejího vývoje mají na vývoj ekonomiky v krátkodobém a střednědobém horizontu značný vliv.

**Strukturální saldo** se charakterizuje jako saldo, které by vzniklo i v případě, kdyby byla ekonomika (tj. reálný produkt) na úrovni potenciálního produktu. Jedná se tedy o saldo očištěné o působení hospodářského cyklu na ekonomiku. Je-li strukturální saldo záporné, lze tuto situaci označit jako důsledek nevhodně zvolených diskrečních fiskálních nástrojů<sup>9</sup>. Jinak řečeno, jeho příčinou bývá nevhodné hospodaření vlády s veřejnými prostředky. Takto vzniklé saldo je tedy nežádoucím jevem. Identifikace strukturálního salda je poměrně obtížnou záležitostí.<sup>10</sup>

Oproti tomu **cyklické saldo** je takové saldo, které v ekonomice vzniká působením hospodářského cyklu. Můžeme tak říci, že se jedná o pro ekonomiku typický jev. Jeho vznik je spojován s působením vestavěných stabilizátorů<sup>11</sup> v ekonomice.

---

<sup>9</sup> Diskreční opatření jsou jednorázová opatření, zaměřená na realizaci akutních změn v národním hospodářství. Závisí na hospodářsko-politickém schvalování. Mezi diskreční opatření řadíme např. změny v daňových sazbách, zavedení nových daní, změny ve struktuře vládních výdajů nebo ve výši jednotlivých položek rozpočtových výdajů.

<sup>10</sup> Postup používaný pro kvantifikaci strukturálního salda – blíže viz 3. 2. 5.

<sup>11</sup> Vestavěné stabilizátory jsou opatření FP, které po svém zavedení působí automaticky a nevyžadují žádná další rozhodnutí státních orgánů. Řadíme mezi ně např. podporu v nezaměstnanosti, mandatorní výdaje, progresivní sazbu důchodové daně.

## 2.3 Metodiky vykazování vládního rozpočtového deficitu a dluhu

Hovoříme-li o rozpočtových deficitech (resp. obecně o rozpočtových saldech), je třeba si uvědomit, že je můžeme vykazovat v souladu s různými statistickými metodikami neboli standardy vykazování. V současné době se využívají dvě základní mezinárodně uznávané metodiky. Jsou jimi:

- metodika GFS<sup>12</sup> 2001,
- metodika ESA 95.

### Metodika GFS 2001

MF ČR definuje GFS (*The Government Finance Statistics*) jako „...mezinárodní statistický standard pro kompilaci fiskálních dat“ (Nová metodologie vládní finanční statistiky 2001). „Tvoří ucelený koncepční a účetní rámec, poskytuje relevantní údaje pro analytickou činnost a následně pro hodnocení či případné změny fiskální politiky“ (Nová metodologie vládní finanční statistiky 2001).

GFS se využívá jako metodika vykazování vládního rozpočtového deficitu a dluhu. Zavedena byla Mezinárodním měnovým fondem (dále jen IMF) v roce 1986. Dnes se zpravidla používá revize GFS z roku 2001, kterou členské země IMF začaly implementovat do svých národních ekonomik v roce 2002.

Pro analytické účely GFS člení ekonomiku každé země do pěti základních institucionálních sektorů<sup>13</sup>. Jsou jimi:

1. nefinanční sektor (*nonfinancial corporations sector*)<sup>14</sup>,
2. finanční sektor (*financial corporations sector*)<sup>15</sup>,
3. vládní sektor (*general government sector*)<sup>16</sup>,
4. sektor neziskových institucí sloužících domácnostem (*nonprofit institutions serving households sector*)<sup>17</sup>,
5. sektor domácností (*households sector*)<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> Některé zdroje označují tuto metodiku jako metodiku GFSM. Toto označení je odvozeno z názvu *The Government Finance Statistics Manual*.

<sup>13</sup> Ty se pak dále člení do subsektorů.

<sup>14</sup> Do nefinančního sektoru se řadí jednotky založené za účelem produkce statků a nefinančních služeb pro trh.

<sup>15</sup> Sektor finančních institucí zahrnuje jednotky, které poskytují finanční služby pro trh.

<sup>16</sup> Sektor vládních institucí zahrnuje jednotky, jejichž primární aktivitou je naplňování funkcí státu.

<sup>17</sup> Sektor neziskových institucí sloužících domácnostem sestává ze všech rezidentských neziskových organizací, které, vyjma toho, že jsou kontrolovány a v převážné míře i financovány vládou, poskytují netržní statky nebo služby domácnostem.



Nás bude v tomto případě zajímat především vládní sektor. Jak definuje samotný manuál GFS, vládní sektor sestává ze všech vládních a jiných netržních jednotek, které jsou kontrolovány a většinou financovány právě vládou. Přitom „vládní statistika je konstruována jako součet jednotlivých složek vládního sektoru, kde je následně uplatněna konsolidace příjmů a výdajů za účelem vyloučení vzájemných vztahů mezi jednotlivými složkami vlády ... Operace složek vlády jsou rozděleny tzv. čarou; příjmové a výdajové operace nad „čarou“ definují přebytek/deficit, operace pod „čarou“ pak vysvětlují jak byl deficit financován, resp. přebytek užít“ (Makroekonomická predikce ČR, 2003, s. 18).

Zodpovědnost za dodržování metodiky GFS při vykazování příslušných dat má obecně MF dané země popř. jiný obdobný orgán.

Metodika GFS 2001 vychází při zachycování transakcí a jiných ekonomických toků v rámci běžného fiskálního roku z tzv. akruálního principu.<sup>19</sup> Pro vysvětlení, akruální princip znamená, že ekonomické toky (tzn. příjmové a výdajové operace) jsou zaznamenávány již v okamžiku jejich vzniku, nikoli až v době jejich realizace (tzn. peněžní úhrady), jako je tomu v případě cash principu. Obecně tedy můžeme říci, že v případě využívání akruálního principu jsou ekonomické toky zachycovány dříve než v případě cash principu. V souladu s metodikou GFS 2001, tzn. s využitím akruálního principu, se tak automaticky účtuje vznik, zánik a také případná změna peněžní příjmů a výdajů, pohledávek, minulých i očekávaných závazků, stejně jako nedoplatků na dluhu, úrokových plateb nebo plateb za statky a služby. A to samozřejmě bez ohledu na to, kdy bude daná peněžní operace skutečně uhrazena. Metodika tak zahrnuje „...všechny události, které mají vliv na finanční výkonnost, pozici nebo likviditu vládního sektoru“ (Nová metodologie vládní finanční statistiky 2001). „Tím se zohledňuje hospodaření vlády nejen z krátkodobého hlediska, ale také z hlediska dlouhodobé perspektivy“ (Makroekonomická predikce ČR, 2003, s. 20).

---

<sup>18</sup> Sektor domácností představuje malé skupiny obyvatel, kteří sdílí stejné životní podmínky, a kteří kolektivně spotřebovávají určité typy statků a služeb.

<sup>19</sup> Akruální princip zachycování ekonomických toků využívá metodika GFS až od její revize, která proběhla v roce 2001. Dřívější metodika GFS 1986 stavěla na tzv. cash principu. Podstata cash principu spočívá v zaznamenávání ekonomických transakcí a toků až v okamžiku, kdy dojde k hotovostní realizaci dané transakce.

## Metodika ESA 95

ESA 95 (*The European System of National and Regional Accounts 1995*) se, stejně jako GFS 2001, využívá jako metodika vykazování vládního rozpočtového deficitu a dluhu. Tvůrcem metodiky ESA 95 je Eurostat. ESA 95 vychází z dříve používané metodiky SNA 93 (*The System of National Accounts of the United Nations 1993*).

Stejně jako metodika GFS 2001, člení i metodika ESA 95 jednotlivé národní ekonomiky do pěti základních sektorů, a při vykazování dat vychází z akruálního principu. „Konečné saldo se označuje jako čisté výpůjčky nebo čisté půjčky vládního sektoru (potřeba nebo schopnost financování) ...“ (Makroekonomická predikce ČR, 2003, s. 20). Toto saldo je vykazováno za celý sektor vlády, tak i za jeho jednotlivé složky. Mimoto se v metodice ESA 95 sledují tato salda: saldo vládního sektoru včetně čistých půjček<sup>20</sup>, saldo vládního sektoru bez čistých půjček<sup>21</sup>, saldo vládního sektoru očištěné o čisté půjčky a dotace transformačním institucím<sup>22</sup>.

Metodika ESA 95 je využívána především členskými státy EU (tzn. i ČR), přičemž její implementace je v těchto zemích také kontrolována. Za dodržování metodiky ESA 95 zodpovídá vždy statistický úřad příslušné členské země. Na základě ESA 95 se provádí výpočet maastrichtského konvergenčního kritéria udržitelnosti veřejných financí (tj. kritérium veřejného deficitu a kritérium hrubého veřejného dluhu). Zároveň platí, že údaje obsažené v jakémkoli dokumentu, který je danou členskou zemí předkládán orgánům EU, musí být vždy v souladu se zmíněnou metodikou ESA 95. Tím je zajištěna srovnatelnost dat všech členských zemí EU.

## Základní rozdíly mezi GFS 2001 a ESA 95

Rozdíly v konečných číselných hodnotách rozpočtového deficitu a dluhu, vykazovaných prostřednictvím metodik GFS 2001 a ESA 95, mohou být způsobeny rozdíly

---

<sup>20</sup> Jak uvádí MF ČR, je to právě toto saldo, které „... na úrovni jednotlivých složek veřejných rozpočtů poměrně přesně vyjadřuje absolutní změnu dluhu oproti předešlému roku“ (Makroekonomická predikce ČR, 2003, s. 19).

<sup>21</sup> Podle MF ČR toto saldo umožňuje přesněji identifikovat možné vlivy na domácí AD. Je to proto, že vyloučením čistých půjček se vyloučují operace, které nemají přímý vliv na domácí AD.

<sup>22</sup> Podstata tohoto salda spočívá ve vyloučení finančních operací a jednorázových dočasných příjmů (př. privatizační příjmy) a výdajů (dotace transformačním institucím), které nemají přímý vliv na domácí AD. Právě proto, že jde o saldo očištěné o operace, jenž „... jsou v daném roce již předurčeny minulými rozhodnutími vlády, poskytuje možnost hodnotit trendový vývoj v oblasti veřejných financí. Zároveň je takto vymezené saldo navrhováno jako výchozí ukazatel při stanovení střednědobých fiskálních rámců“ (Makroekonomická predikce ČR, 2003, s. 19).

především ve třech oblastech. Zaprvé se jedná o **zahrnutí systému sociálního zabezpečení do vládního** (tj. veřejného) **sektoru**. Zde jde o to, že metodika GFS 2001 pracuje se systémem sociálního zabezpečení jakožto součástí vládního sektoru, kdežto ESA 95 jej z vládního sektoru vyčleňuje. Druhý rozdíl spočívá v **pojetí penzí vyplácených vládním sektorem jako zaměstnavatelem**. V rámci metodiky GFS 2001 jsou tyto peníze vykazovány jako finanční transakce, metodika ESA 95 je však zachycuje jako běžné výdaje. Třetí rozdíl ovlivňující číselné hodnoty vykazované oběma metodikami se vztahuje k **transakcím realizovaným mezi jednotkami veřejného sektoru**. GFS 2001, na rozdíl od metodiky ESA 95, od těchto transakcí abstrahuje (tj. má stanovena konsolidační pravidla pro eliminaci transakcí mezi jednotkami vládního sektoru). ESA 95 takováto pravidla tedy stanovena nemá.

Ostatní rozdíly nemají kvantitativní dopady. Příkladem takového rozdílu mezi zmiňovanými metodikami může být skutečnost, že metodika GFS 2001 vykazuje údaje v mnohem detailnější podobě než jak je tomu v případě dat vykazovaných metodikou ESA 95.<sup>23</sup> Dále to může být i rozdílný přístup k účtování derivátů používaných k vyplácení úroků. Obecně platí, že by měly být účtovány jako finanční transakce. Přitom ESA 95 je ale účtuje jako běžné výdaje.

Obě metodiky, tj. GFS 2001 a ESA 95, jsou si velmi podobné. Hodnoty vládního deficitu a veřejného dluhu, které daná země vykáže v souladu s oběma metodikami, jsou tedy téměř stejné. V metodice ESA 95 se oba ukazatele vypočítávají pro účely zjištění plnění či neplnění fiskálních maastrichtských kritérií. V případě metodiky GFS 2001 získáme rozpočtové saldo v podobě ukazatele s názvem „čisté půjčky/výpůjčky“. Jak uvádí MF ČR, tento ukazatel se „... metodologicky blíží výpočtu maastrichtských kritérií za fiskální oblast“ (Nová metodologie vládní finanční statistiky 2001).

Jak bylo zmíněno výše, členské země IMF začaly přecházet na novou verzi GFS 2001, která byla harmonizována<sup>24</sup> s metodikou ESA 95, v roce 2002. Zde je třeba si uvědomit, že přechod zemí z dřívější metodiky GFS 1986 na nynější metodiku GFS 2001 probíhá postupně v krocích a je tak dlouhodobou záležitostí. Proto se můžeme stále setkat s daty vykázanými v souladu s metodikou GFS 1986. Přitom mezi metodikami GFS 1986 a ESA 95 existují určité odlišnosti, které způsobují odchylky ve vykazovaných datech. Tyto rozdíly plynou především z faktu, že GFS 1986 vychází z cash principu a ESA 95 z akruálního principu

<sup>23</sup> Například metodika GFS 2001 rozlišuje úrokové platby na úroky nerezidentům, rezidentům jiným než je centrální vláda a úroky centrální vládě. Kdežto v rámci ESA 95 jsou zachycovány pouze celkové úrokové platby dle sektorů, nerozlišující rezidenty a nerezidenty.

<sup>24</sup> Harmonizací se v tomto případě rozumí sladění základních principů metodik ESA a GFS. I po harmonizaci však stále přetrvávají mezi metodikami jisté rozdíly. Tyto rozdíly však nejsou příliš významné. Blíže popsány jsou výše.

zachycování ekonomických toků a transakcí.<sup>25</sup> Dalším důvodem je také odlišné vymezení vládního sektoru. Toto rozdílné vymezení vládního sektoru v ČR zachycuje Příloha č. 1.

---

<sup>25</sup> Typickým příkladem rozdílnosti akruálního a cash principu je zahrnutí státních garancí do vládního deficitu a dluhu. V případě akruálního principu se státem poskytnutá garance promítne ve vládním deficitu, resp. dluhu, ihned v okamžiku jejího vzniku. Kdežto při využití cash principu se hodnota státní garance zahrne do vládního deficitu (a dluhu) až v okamžiku její peněžní úhrady ze strany státu.

### 3 Aplikace alternativních ukazatelů rozpočtové nerovnováhy v podmínkách ČR

Jak napovídá samotný název, tato kapitola bude věnována aplikaci rozpočtových sald, zmíněných v druhé kapitole, na podmínky ČR. Dokumentován zde bude především způsob výpočtu jednotlivých sald a také vývoj jejich hodnot. Poukázáno bude také na případné nejasnosti v pojetí jednotlivých sald a na problémy spojené s jejich odhadem.

#### 3.1 Standardní rozpočtové saldo v ČR

Jak bylo řečeno v druhé kapitole, je to právě standardně vykazované rozpočtové saldo, se kterým se setkáváme nejběžněji jako s ukazatelem rozpočtové nerovnováhy. Dovídáme se z něj, jak sektor vlády hospodařil s veškerými veřejnými prostředky ve sledovaném období. Jeho hodnota se tedy, zjednodušeně řečeno, vypočítá jako rozdíl mezi celkovými příjmy a celkovými výdaji veřejného sektoru. Hodnoty standardního rozpočtového salda dosahované a očekávané v ČR v období 2000 až 2011 zachycuje následující tabulka (Tab. 3. 1).

Tab. 3. 1: Standardní rozpočtové saldo vládního sektoru ČR v letech 2000-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Saldo v mld. Kč</b>	-81,5	-131,8	-166,8	-170,0	-82,7	-106,6
<b>Saldo v % HDP</b>	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-2,9	-3,6
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Saldo v mld. Kč</b>	-84,5	-23,2	-75,6	-232,9	-214,7	-248,4
<b>Saldo v % HDP</b>	-2,6	-0,7	-2,0	-6,5	-5,9	-6,4

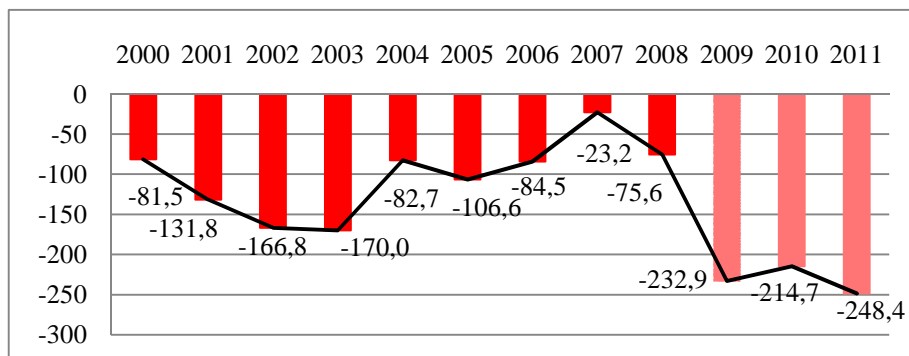
Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Pozn.: Hodnota standardního salda za rok 2009 je pouze odhadem ČNB. V případě hodnot salda za léta 2010 a 2011 se jedná o predikci ČNB.

Jak lze vypořádat z výše uvedené tabulky (Tab. 3. 1), standardní rozpočtové saldo dosahovalo každoročně záporných hodnot. Hovoříme tedy o standardním rozpočtovém deficitu.

Pro ilustraci je vhodné ukázat si vývoj hodnot standardního rozpočtového salda ČR také v grafickém vyjádření. Graf 3. 1 zachycuje vývoj absolutně vyjádřeného standardního salda (tj. salda v mld. Kč) ČR v letech 2000 až 2011.

Graf 3. 1: Vývoj standardního rozpočtového salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2011 v mld. Kč



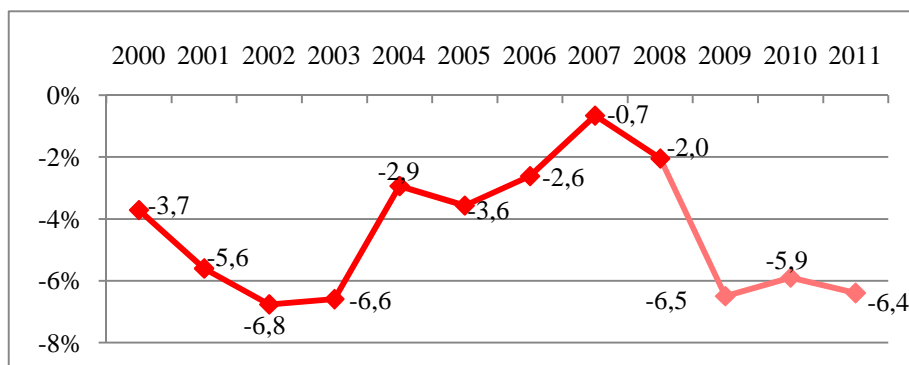
Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Pozn.: Hodnota standardního salda za rok 2009 je pouze odhadem ČNB. V případě hodnot salda za léta 2010 a 2011 se jedná o predikci ČNB.

Z Grafu 3. 1 je zřejmé, že standardní rozpočtové saldo se v ČR pohybuje dlouhodobě v záporných číslech. Zároveň je zde také vidět, že jeho hodnoty se mezi jednotlivými léty značně liší. Na první pohled si nelze nevšimnout, že nejlepší hodnoty zmiňovaného salda bylo dosaženo v roce 2007. Naopak nejhůře v této oblasti na tom ČR byla v roce 2003. Z grafu je také patrné, že v následujících letech (včetně roku 2009, za nějž prozatím nemáme k dispozici přesná čísla, ale jen odhady) se očekávají výrazně negativní hodnoty standardního salda. Historicky vzato půjde v ČR o léta s nejvyšším záporným saldem veřejných financí.

Víceméně stejný vývoj výsledků hospodaření vlády s veřejnými prostředky kopíruje i Graf 3. 2, jenž znázorňuje vývoj hodnot standardního salda ČR vyjádřených v procentech HDP.

Graf 3. 2: Vývoj standardního rozpočtového salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2011 v % HDP



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Pozn.: Hodnota standardního salda za rok 2009 je pouze odhadem ČNB. V případě hodnot salda za léta 2010 a 2011 se jedná o predikci ČNB.

V Grafu 3. 2 je vidět, že se stále pohybujeme v záporných hodnotách. Stejně jako v předešlém případě, tj. u salda v absolutních číslech, byla i zde vykázána nejlepších hodnota v roce 2007. Nejhorší hodnoty však ČR v tomto fiskálním ukazateli dosáhla v roce 2002, a to rozdílem -0,2 % HDP oproti roku 2003. Vysvětlení zmíněného rozdílu mezi nejhůře vykázanou hodnotou salda v mld. Kč a v procentech HDP je prosté. Vyjadřujeme-li hodnotu salda v poměru k HDP, klíčovou roli hraje samozřejmě hodnota HDP v daném roce. Díky příznivému vývoji ekonomiky v roce 2003 byl proto podíl salda na HDP nižší než v roce 2002, a to i přesto, že standardní saldo v mld. Kč dosáhlo nejhorší hodnoty v roce 2003, nikoli v roce 2002.

Hovoříme-li o podílu deficitu veřejných financí na HDP, je třeba zmínit také jedno z fiskálních maastrichtských kritérií, kterým je kritérium veřejného deficitu. Podle něj by zmiňovaný podíl záporného salda na HDP neměl přesáhnout 3 %.<sup>26</sup>

Důvodů zmiňovaného nepříznivého vývoje v hospodaření vládního sektoru ČR byla a je celá řada. Napsáno o nich bylo (a jistě ještě bude) již mnoho. Tato práce se o nich zmíní dále, tj. v kapitole čtvrté.

### 3. 2 Účelová salda v ČR

Jak víme z druhé kapitoly, vedle standardního rozpočtového salda se můžeme setkat i s účelovými variantami rozpočtového salda, jež mohou pro různé účely zkoumání lépe vypovídat o stavu veřejných financí. Rozlišujeme tato účelová salda: běžné, primární, domácí, operační, cyklické a strukturální saldo.

#### 3. 2. 1 Běžné saldo v ČR

Standard vykazování národních účtů, označovaný jako ESA 95 a používaný členskými zeměmi EU, člení celkové příjmy a celkové výdaje na nejobecnější úrovni na běžné a kapitálové příjmy a výdaje. Jak vyplývá ze samotného názvu “běžné saldo“, jeho podstata spočívá v rozdílu mezi běžnými příjmy a běžnými výdaji sektoru vlády. Jinak řečeno, běžné saldo je saldo očištěné o kapitálové (neboli investiční) příjmy a výdaje.

---

<sup>26</sup> Hodnocení plnění obou fiskálních kritérií, tj. kritéria veřejného deficitu a kritéria hrubého veřejného dluhu, v ČR bude mimo jiné předmětem čtvrté kapitoly.

Na základě údajů zveřejněných ČNB byly hodnoty běžného salda za sledované období vyčísleny následovně (viz Tab. 3. 2).

Tab. 3. 2: Běžné saldo vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 (v mld. Kč, není-li uvedeno jinak)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Celkové příjmy</b>	833,9	911,4	974,4	1049,4	1187,7	1235,7	1325,2	1481,1	1507,8
<b>z toho: běžné příjmy</b>	830,3	904,7	970,7	1043,0	1177,2	1225,0	1305,0	1452,7	1477,2
<b>kapitálové příjmy</b>	3,6	6,7	3,7	6,5	10,5	10,7	20,2	28,5	30,5
<b>Celkové výdaje</b>	915,4	1043,3	1141,2	1219,5	1270,5	1342,3	1409,6	1504,3	1583,4
<b>z toho: běžné výdaje</b>	778,4	841,4	921,5	1006,5	1064,2	1119,7	1186,8	1284,3	1342,0
<b>kapitálové výdaje</b>	137,1	201,9	219,7	213,0	206,3	222,6	222,8	220,0	241,4
<b>Běžné saldo<sup>1)</sup></b>	52,0	63,3	49,2	36,5	113,0	105,3	118,2	168,4	135,2
<b>Běžné saldo v % HDP</b>	2,4	2,7	2,0	1,4	4,0	3,5	3,7	4,8	3,7

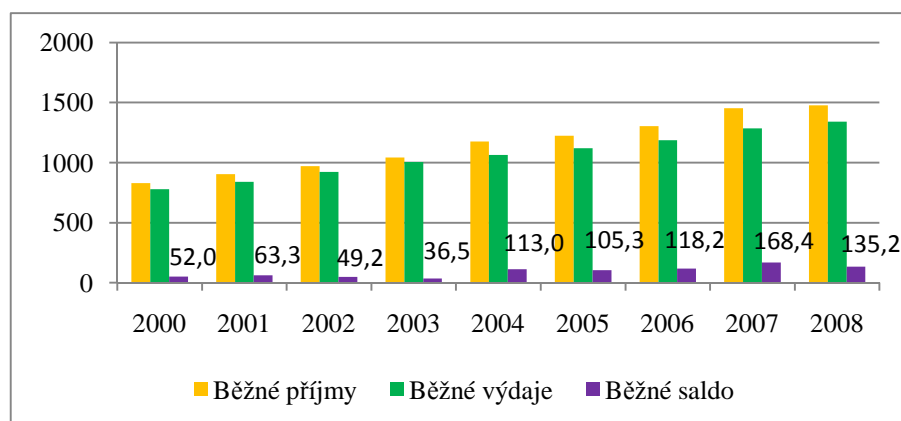
Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

<sup>1)</sup> Běžné saldo = běžné příjmy – běžné výdaje.

Z Tab. 3. 2 je na první pohled vidět, že hodnoty běžného salda dosahují každoročně kladných hodnot, což je samozřejmě žádoucí. Toto pozitivní vnímání kladné hodnoty běžného salda vyplývá ze skutečnosti zmíněné již v druhé kapitole, v části vymezující podstatu běžného salda. Jde o to, že stát by měl být schopen krýt běžné výdaje běžnými příjmy, přičemž na investice si může prostředky vypůjčit.

Vývoj běžného salda v období 2000-2008 zřetelně dokumentuje Graf 3. 3.

Graf 3. 3: Vývoj běžného salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč

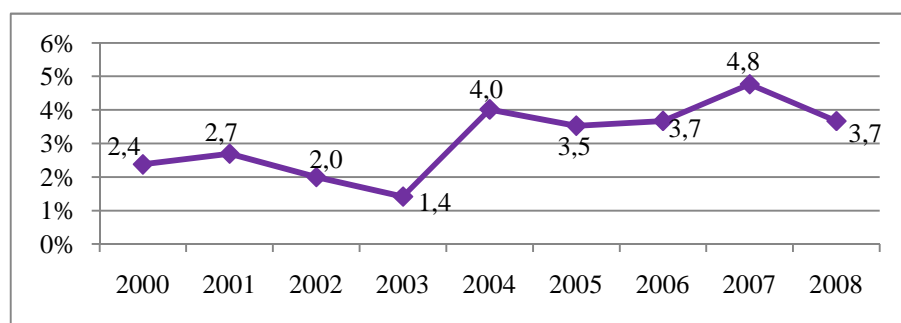


Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Z Grafu 3. 3 je patrné, že nejvyšší absolutní hodnoty dosahuje běžné saldo v roce 2007, kdežto nejnižší hodnota je vykázána v roce 2003. Stejně je to i v případě podílu běžného salda ČR na HDP (viz Graf 3. 4).



Graf 3. 4: Vývoj běžného salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v % HDP



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

### 3. 2. 2 Primární saldo v ČR

V rámci zvoleného zdroje dat, kterým je ČNB, jsou hodnoty primárního salda sektoru vlády ČR vykazovány v období 2000-2008 v následující výši (viz Tab. 3. 3).

Tab. 3. 3: Primární saldo vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 (v mld. Kč, není-li uvedeno jinak)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Standardní saldo</b>	-81,5	-131,8	-166,8	-170,0	-82,7	-106,6	-84,5	-23,2	-75,6
<b>Placené úroky</b>	18,4	23,8	30,5	29,3	32,6	34,4	35,5	40,2	39,7
<b>Primární saldo<sup>1)</sup></b>	-63,1	-108,0	-136,3	-140,7	-50,2	-72,2	-48,9	17,1	-35,9
<b>Primární saldo v % HDP</b>	-2,9	-4,6	-5,5	-5,5	-1,8	-2,4	-1,5	0,5	-1,0

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

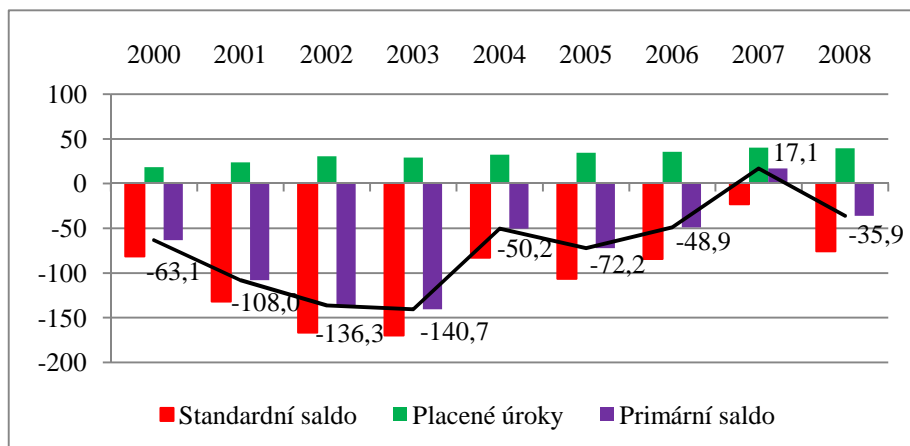
<sup>1)</sup> Primární saldo = standardní saldo – [placené úroky · (-1)].

Hodnot primárního salda je v tomto případě dosaženo očištěním standardního rozpočtového salda o vydané úrokové platby. Placené úroky jsou pro sektor vlády výdajem, a proto, snižujeme-li veřejné výdaje, hodnota salda musí logicky dosahovat příznivější výše než ve standardním případě. To je důvod, proč při výpočtu primárního salda násobíme hodnotu placených úroků koeficientem (-1). Jen pro připomenutí, rozpočtové saldo obecně získáme jako rozdíl mezi rozpočtovými příjmy a rozpočtovými výdaji.<sup>27</sup> Z toho vyplývá, že hospodaří-li vláda deficitně, potom snížení výdajů v důsledku jejich očištění o zaplacené úroky povede ke snížení rozpočtového deficitu (případně k vykázání kladného rozpočtového salda). Naopak hospodaří-li subjekty veřejného sektoru s přebytkem, vykázána bude vyšší

<sup>27</sup> Jinak řečeno:  $BS = (T + t \cdot Y + i_{re}) - (TR + G + i_{ex}) = T + t \cdot Y + i_{re} - TR - G - i_{ex}$ , kde BS - rozpočtové saldo, T - daně, t - sazba důchodové daně, Y - důchod,  $i_{re}$  - přijaté úroky, TR - transferové platby, G - výdaje vlády na nákup zboží a služeb,  $i_{ex}$  - vydané úroky.

hodnota kladného salda hospodaření. Tato skutečnost je velmi dobře viditelná v grafickém vyjádření (viz Graf 3. 5).

Graf 3. 5: Vývoj primárního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč

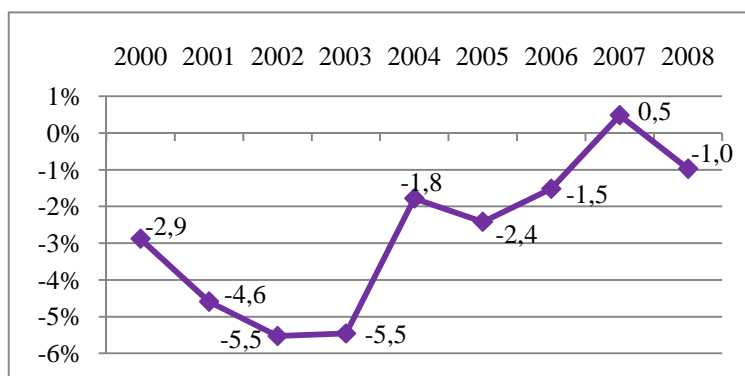


Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Jak zachycuje Graf 3. 5, primární saldo ČR dosahuje téměř každoročně záporných hodnot. Jedinou výjimkou je rok 2007, za nějž je vykázáno kladné primární saldo. Zároveň jde tedy o rok s nejlepším hodnotou daného salda. Naopak nejméně příznivé výše, tj. nejvyššího primárního deficitu, bylo dosaženo v roce 2003.

Hodnotu primárního salda je možné vyjádřit jednak absolutně (tj. v mld. Kč jako je tomu výše), tak jako podíl na HDP. Vývoj primárního salda v % HDP znázorňuje Graf 3. 6.

Graf 3. 6: Vývoj primárního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v % HDP



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Z Grafu 3. 6 lze pozorovat víceméně stejný vývoj primárního salda jako z Grafu 3. 5. Jediným rozdílem je, že ČR dosáhla v tomto případě nejhorší hodnoty salda shodně v letech 2002 a 2003. A to i přesto, že v absolutních číslech byla v roce 2003 vykázána vyšší hodnota

primárního deficitu než v roce 2002. Důvodem je skutečnost, že tempo růstu HDP ČR v roce 2003 převýšilo procentuální změnu primárního salda ČR v témže roce.

Jak vyplývá z dříve uvedené Tab. 3. 3 a také z Grafu 3. 5, ČNB (ale i jiné instituce, např. MF ČR) vykazuje primární saldo jako standardní rozpočtové saldo vládního sektoru očištěné o vydané (tj. zaplacené) úrokové platby. Zde je však třeba upozornit na jistý nesoulad tohoto pojetí s obecně platnou a v odborné literatuře uváděnou definicí primárního salda. Podle této definice získáme hodnotu primárního salda, očistíme-li standardní saldo o vydané ale i přijaté úroky. Cílem je očištění salda o vliv minulých období, a to jak na straně výdajů, tak i na straně příjmů veřejných rozpočtů.

Budeme-li tedy vycházet ze samotné podstaty primárního salda veřejného sektoru, jeho hodnoty budou v ČR za období 2000-2008 následující (viz Tab. 3. 4).

Tab. 3. 4: Vývoj upraveného primárního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 (v mld. Kč, není-li uvedeno jinak)

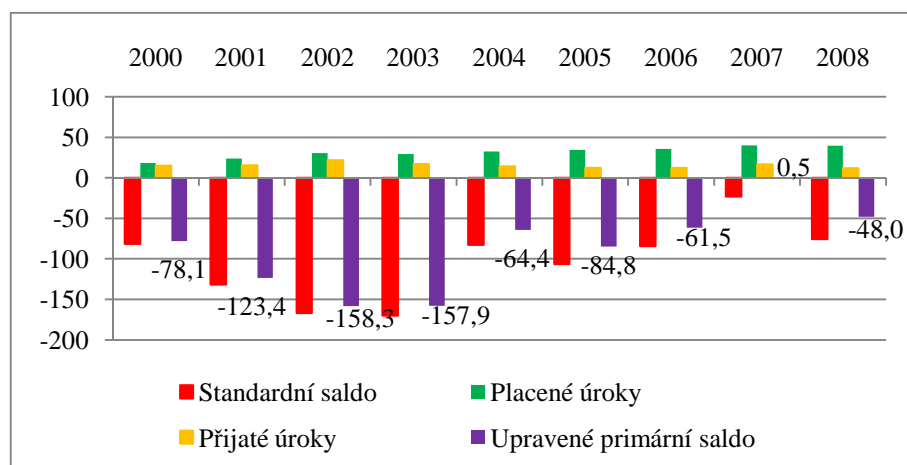
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Standardní saldo</b>	-81,5	-131,8	-166,8	-170,0	-82,7	-106,6	-84,5	-23,2	-75,6
<b>Placené úroky</b>	18,4	23,8	30,5	29,3	32,6	34,4	35,5	40,2	39,7
<b>Přijaté úroky</b>	15,0	15,4	22,0	17,2	14,2	12,6	12,6	16,5	12,0
<b>Upravené primární saldo<sup>1)</sup></b>	-78,1	-123,4	-158,3	-157,9	-64,4	-84,8	-61,5	0,5	-48,0
<b>Upravené primární saldo v % HDP</b>	-3,6	-5,2	-6,4	-6,1	-2,3	-2,8	-1,9	0,0	-1,3

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

<sup>1)</sup> Upravené primární saldo = standardní saldo – přijaté úroky – [placené úroky · (-1)].

Tab. 3. 4 ukazuje, že nejpříznivější hodnota upraveného primárního salda je vykázána v roce 2007, a nejnižší hodnoty salda (tj. nejvyššího deficitu) je dosaženo v roce 2002. Toto platí jak pro upravené primární saldo sektoru vlády ČR vyjádřené absolutně (viz Graf 3. 7), tak i v % HDP.

Graf 3. 7: Vývoj upraveného primárního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Jak bylo řečeno výše, v tomto textu je rozlišováno primární saldo (tak jak je vykazováno např. ČNB) a upravené primární saldo (jež vychází ze samotné definice). Graficky znázorněné srovnání vývoje primárního a upraveného primárního salda vládního sektoru ČR ve sledovaném období v mld. Kč nabízí Příloha č. 2. Ve vývoji obou sledovaných variant primárního salda nejsou patrné žádné větší rozdíly. Určitý rozestup mezi jejich hodnotami je dán způsobem jejich výpočtu, kdy upravené primární saldo očišťuje standardní saldo nejen na straně výdajů, ale i na straně příjmů. Shodné poznatky nám poskytuje i srovnání vývoje primárního salda a upraveného primárního salda v % HDP (viz Příloha č. 3).

### 3. 2. 3 Domácí saldo

Z první kapitoly víme, že domácí saldo je saldo, jež zohledňuje pouze transakce mající vliv na domácí AD. Jeho hodnotu tedy určíme odečtením zahraničního salda od standardního salda. Abychom mohli domácí saldo vyčíslit, musíme mít k dispozici údaje o standardním saldu a o zahraničním saldu. Zde se však setkáváme s problémem nedostupnosti dat týkajících se zahraničního salda vlády. ČNB (stejně jako např. ČSÚ) vykazuje pouze zahraniční zadlužení vlády. Z něj ale můžeme hodnotu zahraničního salda odhadnout. Způsob je zřejmý. Zahraniční saldo získáme jako rozdíl mezi hodnotou zahraničního dluhu vlády v čase “t” a v čase “t-1”. Je třeba si však uvědomit, že získanou hodnotu musíme vynásobit koeficientem (-1). To vyplývá ze skutečnosti, že dojde-li v čase “t” ke zlepšení zahraničního

zadlužení, rozdíl dluhu v čase “t” oproti času “t-1” je záporný. Avšak snížení dluhu je důsledkem kladného zahraničního salda. Vláda totiž ve vztahu k zahraničí vykazuje jakoby přebytek, což vede ve svém důsledku ke snížení zahraničního dluhu. Saldo by tak v tomto případě mělo být kladné. Stejným způsobem, tzn. vynásobením získané hodnoty koeficientem (-1), postupujeme i v opačném případě, tj. při zvýšení zadlužení (neboli při záporném saldu, resp. deficitu).

Zahraniční zadlužení vlády a z něj odvozené hodnoty zahraničního salda vlády zachycuje Tab. 3. 5.

Tab. 3. 5: Zahraniční saldo vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Zahraniční zadluženost</b>	41,2	40,8	31,3	48,5	69,7
<b>Zahraniční saldo<sup>1)</sup></b>		0,4	9,5	-17,2	-21,3
	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Zahraniční zadluženost</b>	151,1	222,1	247,4	274,4	295,4
<b>Zahraniční saldo<sup>1)</sup></b>	-81,3	-71,0	-25,3	-27,0	-21,0

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

<sup>1)</sup> Zahraniční saldo = (zahraniční zadluženost<sub>t</sub> – zahraniční zadluženost<sub>t-1</sub>) · (-1).

Na základě získaných hodnot zahraničního salda jsou odhadovány hodnoty domácího salda veřejného sektoru ČR za období 2000-2008 v následující výši (viz Tab. 3. 6).

Tab. 3. 6: Domácí saldo vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 (v mld. Kč, není-li uvedeno jinak)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Standardní saldo</b>	-81,5	-131,8	-166,8	-170,0	-82,7	-106,6	-84,5	-23,2	-75,6
<b>Zahraniční saldo</b>	0,4	9,5	-17,2	-21,3	-81,3	-71,0	-25,3	-27,0	-21,0
<b>Domácí saldo<sup>1)</sup></b>	-81,9	-141,4	-149,6	-148,7	-1,4	-35,5	-59,2	3,8	-54,6
<b>Domácí saldo v % HDP</b>	-3,7	-6,0	-6,1	-5,8	-0,1	-1,2	-1,8	0,1	1,5

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

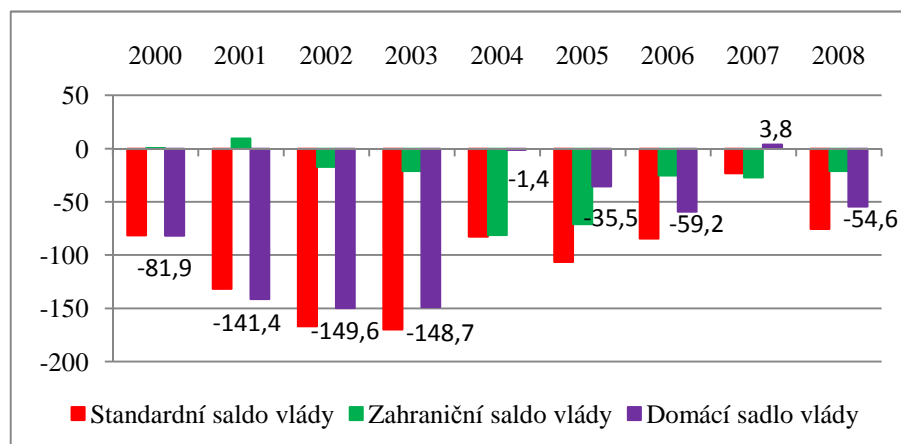
<sup>1)</sup> Domácí saldo = standardní saldo – zahraniční saldo.

Při pozornějším prostudování Tab. 3. 6 si nelze nevšimnout, že čím vyšší je hodnota zahraničního salda (tzn. čím vyšší je zahraniční přebytek, resp. čím nižší je zahraniční deficit), tím nižší je hodnota domácího salda (tzn. tím nižší je domácí přebytek resp. tím vyšší je domácí deficit), a naopak. To vyplývá z již zmíněné podstaty samotného standardního salda, které je možno definovat jako součet domácího a zahraničního salda. Jak bylo řečeno již výše, platí, že klesá-li zahraniční zadlužení vlády, zahraniční saldo je kladné. Vládní sektor tedy v transakcích, jež přímo souvisí se zahraničím, a ovlivňují tak PB země, dosahuje přebytku. O to větších deficitů (tzn. horších hodnot rozpočtového salda) pak musí vláda, při dané výši

standardního salda, dosahovat v transakcích, majících vliv pouze na domácí ekonomiku (tj. na domácí AD).

Výše uvedené skutečnosti jsou viditelné také v následujícím Grafu 3. 8.

Graf 3. 8: Vývoj domácího salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč

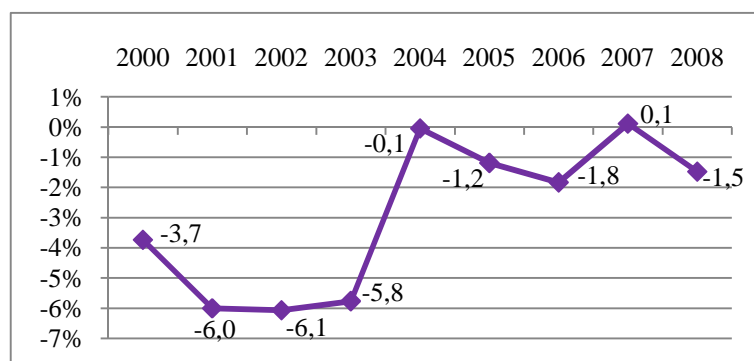


Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Graf 3. 8 ukazuje, že nejnižší domácí saldo v mld. Kč je ve sledovaném období v ČR vykázáno v roce 2002. Nejvyšší hodnota domácího salda je dosažena v roce 2007. Přitom rok 2007 je, jak vidno, jediným rokem v daném období, kdy ČR vykazuje kladnou hodnotu domácího salda sektoru vlády (neboli domácí přebytek).

Stejně jako hodnoty všech ostatních, již zmiňovaných sald, můžeme i domácí saldo vyjádřit jako procentuální podíl na HDP ČR. Vývoj takto pojatého domácího salda dokumentuje Graf 3. 9.

Graf 3. 9: Vývoj domácího salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v % HDP



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Z Grafu 3. 9 lze vypožorovat, že, stejně jako v případě domácího salda vyjádřeného absolutně (viz Graf 3. 8), je i u domácího salda v % HDP jediným rokem s kladnou hodnotou salda rok 2007. Naopak nejnižší hodnoty je dosaženo v roce 2002. Zde je však zřejmý jistý rozdíl oproti vývoji domácího salda v mld. Kč. Nejnižší hodnoty v absolutním vyjádření je dosaženo sice také v roce 2002, avšak v roce 2001 je vykázáno o 8,2 mld. Kč nižší saldo (tj. vyšší deficit) než v roce 2002, a v roce 2003 je to jen o 0,9 mld. Kč vyšší hodnota domácího salda než v “nejméně příznivém” roce 2002. I přesto, že v roce 2001 je hodnota domácího salda příznivější o více než 8 mld. Kč, v procentuálním vyjádření (tzn. jako podíl na HDP ČR) je tato hodnota lepší jen o 0,1 p. b. Z již zmíněného Grafu 3. 9 lze také vyčíst, že ač je v roce 2003 vykázána hodnota salda jen o 0,9 mld. Kč lepší než v roce 2002, a zároveň o 7,5 mld. Kč horší než v roce 2001, v % HDP je to jen o 0,3 p. b. lepší než v roce 2002, a dokonce o 0,2 p. b. lepší než v roce 2001 (i když hodnota salda v mld. Kč v tomto roce dosahuje méně příznivé výše než v roce 2001). Zdánlivě odlišný vývoj absolutních a relativních hodnot domácího salda ČR je způsoben rozdílnými tempy růstu HDP v jednotlivých letech daného období.

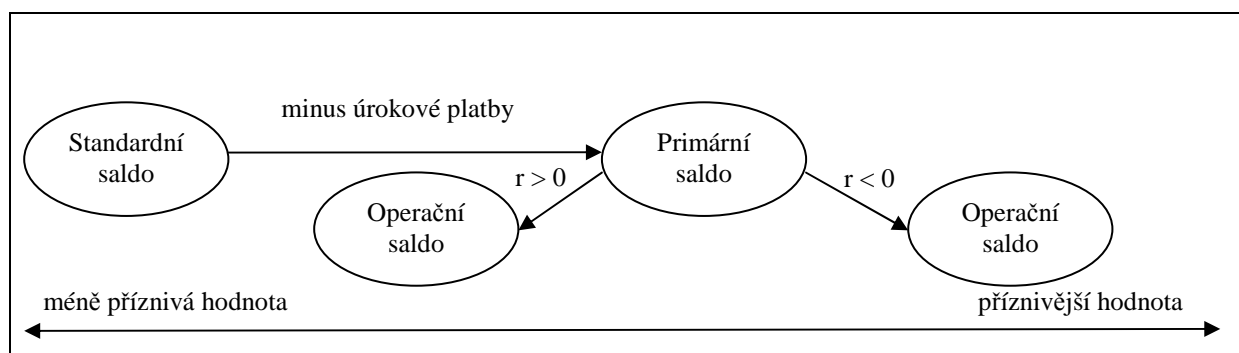
#### 3. 2. 4 Operační saldo

Jak definuje druhá kapitola, operační saldo je saldo očištěné o vliv změn cenové hladiny. Vliv inflace je zde eliminován proto, že inflace snižuje reálnou hodnotu veřejného dluhu, a v důsledku toho také reálnou hodnotu státních dluhopisů držených věřiteli. Věřitelé však za toto snížení reálné hodnoty jejich majetku získávají větší výnos v podobě nominálních úrokových sazeb. To má samozřejmě vliv na rozpočtové saldo. Hovoříme-li o placených úrocích (tj. v situaci, kdy vláda vystupuje jako dlužník), inflace zvyšuje nominální výnos požadovaný věřiteli z vládou emitovaných dluhopisů, a tím pádem zvyšuje vládní výdaje. To má za následek nižší (tj. méně příznivou) hodnotu rozpočtového salda. V opačném případě, tj. v situaci, kdy by vláda vystupovala v roli věřitele, by inflace nadhodnocovala příjmy státu, což by samozřejmě vedlo k vykázání příznivější hodnoty rozpočtové salda.

Je tedy zřejmé, že operační saldo je možno vyčíslit jako standardní rozpočtové saldo minus inflační složka úrokových plateb (tzn. část dluhové služby, kompenzující věřitelům inflaci), nebo jako primární saldo plus reálná složka úrokových plateb. Standardně se pro odhad operačního salda využívá varianta druhá, tzn. primární saldo plus reálná složka úrokových plateb.

S kvantifikací operačního salda jsou spojeny dva základní problémy. První komplikace souvisí s cenovými indexy, používanými pro odhad míry inflace, a zprostředkovaně i pro určení reálné úrokové míry (výpočet reálné úrokové míry naznačuje Fisherova rovnice – viz dříve). Jde o to, že inflace je odhadována na základě cenových indexů, které však nabývají různých podob (př. CPI, PPI, deflátor HDP). Přitom je otázkou, který cenový index lze považovat za nejvhodnější. Zároveň je třeba říci, že žádný z cenových indexů nemůže reflektovat očekávanou míru inflace, se kterou pracuje již zmíněná Fisherova rovnice pro výpočet reálné úrokové míry. Druhý problém vzniká v okamžiku, kdy jsou úrokové míry v reálném čase záporné. V takovéto situaci je třeba, jak uvádí Blejer a Chu (1988), snížit standardní deficit (resp. zvýšit standardní saldo) o hodnotu vyšší než jsou skutečně vydané úrokové platby. Je to proto, že očistíme-li standardní saldo o placené úroky (tj. snížíme výdaje vlády), získáme primární saldo, jehož hodnota musí být zákonitě příznivější než hodnota standardního salda. Zároveň ušetří-li vláda reálně na úrokových platbách (tzn. reálná úroková míra dosáhne záporné hodnoty), potom hodnota operačního salda (tj. součet primárního salda a reálné komponenty úrokových plateb jakožto vládních výdajů) bude lepší než hodnoty primárního i standardního salda. Jinak řečeno, v běžných případech, tj. při kladné reálné úrokové míře, dosahuje operační saldo horších hodnot než primární saldo, a zároveň lepších hodnot než standardní saldo. Avšak při záporné reálné úrokové míře je operační saldo příznivější než primární saldo. Vztah mezi hodnotami standardního, primárního a operačního salda v závislosti na tom, zda je reálná úroková míra kladná či záporná, naznačuje Schéma 3. 1.

Schéma 3. 1: Vztah mezi standardním, primárním a operačním saldem v závislosti na hodnotě reálné úrokové míry “ $r$ ”



Pozn. Čím více je příslušné saldo vlevo, tím nižší (tj. horší) je jeho hodnota. Čím více je dané saldo vpravo, tím vyšší (tj. lepší) je jeho hodnota.



Vzhledem k výše uvedeným komplikacím je třeba upozornit na skutečnost, že půjde jen o hrubý odhad operačního salda.

Výpočet operačního salda se opírá o znalost míry inflace. Z definice uvedené v druhé kapitole víme, že nás zde zajímá očekávaná míra inflace. Standardně se však setkáme spíše s vyčíslením operačního salda na základě hodnoty aktuální inflace, tj. inflace v daném roce, za niž hodnotu salda odhadujeme. V rámci tohoto textu je proto rozlišován běžný výpočet (tj. s využitím aktuální míry inflace) a alternativní způsob výpočtu (tj. na základě očekávané míry inflace) operačního salda.

Při vyčíslování jeho hodnot postupujeme následujícím způsobem. Nejprve je třeba zjistit, jakou část úrokových plateb je možno označit za reálnou složku, tj. složku očištěnou o vliv inflace. K tomu je nutné mít k dispozici údaje o aktuální meziroční inflaci v jednotlivých letech sledovaného období a také o výnosnosti<sup>28</sup> vládních dluhopisů v daném období. Zde je třeba zmínit, že pro účely odhadu hodnoty operačního salda je v rámci této práce zvolena míra inflace měřená indexem spotřebitelských cen (CPI), a to i přes vědomí, že přesnější data o vývoji inflace nám poskytuje deflátor HDP. Důvod této volby je prostý. Jde o to, že v rámci této práce bude proveden i alternativní způsob odhadu operačního salda, při kterém se bude pracovat s očekávanou mírou inflace namísto aktuální inflace. Přitom jako očekávaná míra inflace bude použit inflační cíl ČNB<sup>29</sup> (konkrétně střed intervalu), který je stanoven právě jako hodnota, resp. interval CPI. Pro zajištění jisté míry srovnatelnosti je proto i v tomto případě použita inflace měřená CPI. Druhou věcí, na kterou je zde třeba upozornit je, že existují vládní dluhopisy s různou dobou splatnosti (např. ČNB uvádí státní dluhopisy členěné na dluhopisy se splatností 2, 3, 5, 7, 10, 15 a 30 let), a tím pádem i s různým nominálním výnosem do doby splatnosti (neboli úrokem). Pro zjednodušení je však v tomto textu, jakožto přibližná hodnota nominální míry výnosu všech vládních dluhopisů, použit údaj o výnosu desetiletých státních dluhopisů. Proč je to zrovna tato sazba? Je to dáno tím, že v ČR se emitují především dluhopisy se splatností na dobu 10 let. Navíc EU považuje tuto úrokovou sazbu za klíčovou. Vztahuje se k ní jedno z maastrichtských konvergenčních kritérií, konkrétně kritérium dlouhodobé úrokové sazby.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> I přes vědomí existence rozdílu mezi úrokovou sazbou (neboli výnosem do doby splatnosti) a mírou výnosnosti (neboli výnosem) bude tato práce používat oba zmíněné pojmy ve smyslu úrokové sazby. Je to proto, že v běžné mluvě se tyto dva pojmy velmi často zaměňují.

<sup>29</sup> Důvod této volby bude uveden dále, v části věnované alternativnímu způsobu výpočtu operačního salda.

<sup>30</sup> Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb říká, že chce-li členská země EU vstoupit do eurozóny (tzn. přijmout euro jako společnou měnu), nesmí její průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba překročit o více než 2 p. b. průměrnou úrokovou sazbu tří členských států s nejlepšími výsledky dosaženými v oblasti cenové stability. Toto musí plnit v průběhu jednoho roku před šetřením.

Nyní přejdeme k samotnému odhadu hodnoty operačního salda. Na základě údajů o aktuální inflaci a o výnosech státních dluhopisů určíme reálnou složku, která je pro operační saldo klíčová, a to jako doplněk inflační složky do 100 % (tj. 100 % - inflační část v %). Máme-li k dispozici tyto údaje, můžeme určit reálnou složku úrokových plateb v absolutním vyjádření (tj. v mld. Kč). A konečně, hodnotu operačního salda ve sledovaných letech získáme jako součet primárního salda a právě odhadnuté reálné složky úrokových plateb v mld. Kč. Obdobně jako u primárního salda je třeba dát si i zde pozor na to, že placené úroky, s nimiž zde pracujeme, jsou pro vládu výdajem. A zvyšujeme-li výdaje státu, musí to logicky vést ke zhoršení hodnoty salda. Operační saldo tak musí v běžném případě (tzn. při kladné reálné úrokové míře) dosahovat horších (tj. nižších) hodnot než saldo primární, jehož výše se využívá při odhadu operačního salda.<sup>31</sup> Proto k primárnímu saldu přičítáme reálnou složku úrokových plateb (v mld. Kč) vynásobenou koeficientem (-1).

Postup při odhadu výše operačního salda naznačuje Tab. 3. 7.

Tab. 3. 7: Postup při odhadu hodnoty operačního salda ČR v letech 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Míra inflace (%)</b>	4,0	4,1	0,6	1,0	2,8	2,2	1,7	5,4	3,6
<b>Hrubý výnos státních dluhopisů (%)</b>	7,4	5,4	4,2	4,8	4,1	3,6	3,8	4,7	4,3
<b>Inflační složka úrokových plateb (%)<sup>1)</sup></b>	54,2	75,5	14,5	20,7	67,6	60,9	45,1	115,4	83,7
<b>Reálná složka úrokových plateb (%)<sup>2)</sup></b>	45,8	24,5	85,5	79,3	32,4	39,1	54,9	-15,4	16,3
<b>Placené úroky (mld. Kč)</b>	18,4	23,8	30,5	29,3	32,6	34,4	35,5	40,2	39,7
<b>Reálná složka úrokových plateb (mld. Kč)<sup>3)</sup></b>	8,4	5,8	26,1	23,2	10,5	13,4	19,5	-6,2	6,5
<b>Primární saldo (mld. Kč)</b>	-63,1	-108,0	-136,3	-140,7	-50,2	-72,2	-48,9	17,1	-35,9
<b>Operační saldo v mld. Kč<sup>4)</sup></b>	-71,5	-113,9	-162,4	-163,9	-60,7	-85,6	-68,4	23,3	-42,4
<b>Operační saldo v % HDP</b>	-3,3	-4,8	-6,6	-6,4	-2,2	-2,9	-2,1	0,7	-1,1

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

<sup>1)</sup> Inflační složka úrokových plateb (%) =  $\frac{\text{míra inflace (\%)}}{\text{hrubý výnos státních dluhopisů (\%)}} \cdot 100 (\%)$ .

<sup>2)</sup> Reálná složka úrokových plateb (%) = 100 % - inflační složka úrokových plateb (%).

<sup>3)</sup> Reálná složka úrokových plateb (mld. Kč) = placené úroky (mld. Kč) ·  $\frac{\text{reálná složka úrokových plateb (\%)}}{100}$ .

<sup>4)</sup> Operační saldo v mld. Kč = primární saldo (mld. Kč) + [reálná složka úrokových plateb (mld. Kč) · (-1)].

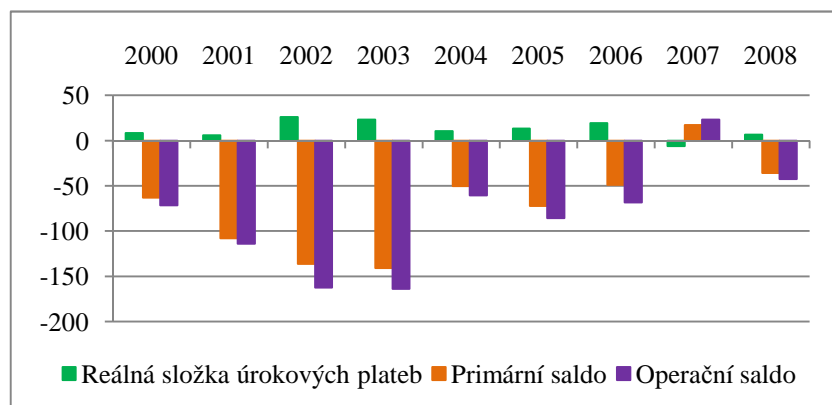
Z výše uvedeného vyplývá, že Tab. 3. 7 zachycuje postup, kterým jsou odhadovány hodnoty operačního salda, a to od prvních kroků v podobě zjištění hodnot míry inflace

<sup>31</sup> Jak bylo vysvětleno dříve, operační saldo dosahuje při záporné reálné úrokové míře lepší hodnoty než primární saldo.

a výnosu státních dluhopisů, až po samotné určení výše operačního salda ve sledovaném období.

Názornější pohled na vývoj hodnot operačního salda umožňuje Graf 3. 10.

Graf 3. 10: Vývoj operačního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč



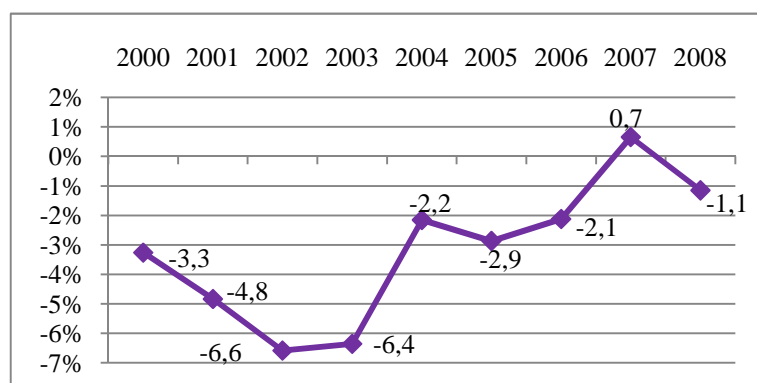
Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Jak vidno, Graf 3. 10 potvrzuje pravdivost tvrzení, že placené úrokové platby, jež jsou pro vládu výdajem (tj. v případě kladných reálných úrokových plateb), snižují hodnotu vykázaného salda. Hodnota operačního salda je tak nižší než hodnota primárního salda, což je také patrné ze zmíněného Grafu 3. 10. Logicky zároveň platí, že ušetří-li vláda reálně na vydaných úrocích, tzn. úrokové platby očištěné o vliv inflace jsou záporné, potom se hodnota operačního salda vzhledem k primárnímu saldu vylepší. Dojde tak ke snížení operačního deficitu, resp. k dosažení operačního přebytku.

Z Grafu 3. 10 je jasné, že nejnižší operační saldo bylo vykázáno v roce 2003. Nejvyšší hodnoty bylo dosaženo v roce 2007. Rok 2007 je zároveň jediným rokem ve sledovaném období, kdy vláda vykázala operační přebytek.

Podobný vývoj operačního salda znázorňuje i Graf 3. 11, jenž zachycuje jeho hodnoty v % HDP.

Graf 3. 11: Vývoj operačního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v % HDP



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Stejně jako v případě absolutně vyjádřeného operačního salda je možno i zde označit za nejpriznivější rok 2007 (viz Graf 3. 11). Nejnižší hodnoty operačního salda je však dosaženo v roce 2002, namísto roku 2003 jako je tomu u operačního salda v mld. Kč. Důvod je stejný jako v předešlých případech účelových rozpočtových sald. Je jím skutečnost, že tempo růstu HDP ČR v roce 2003 převýšilo tempo růstu příslušného salda, přičemž zde se jedná o operační saldo.

Již víme, že operační saldo určíme jako součet primárního salda a reálné složky úrokových plateb. Z části věnované primárnímu saldu v ČR zároveň vyplývá, že můžeme rozlišit primární saldo a jakési upravené primární saldo, jež očišťuje standardní saldo jak o vydané, tak i o přijaté úroky. Vyčíslení hodnoty operačního salda na základě upraveného primárního salda by tak vyžadovalo znalost údajů o přijatých úrocích, tj. o výnosech z vládou držovaných dluhopisů. Tato data však nejsou běžně dostupná, proto se tato práce zmíněnou variantou operačního salda dále zabývat nebude. Jen je třeba poznamenat, že operační saldo odhadované z upraveného primárního salda by logicky dosahovalo nižších hodnot, poněvadž očištěním příjmů o úrokové příjmy by došlo ke snížení objemu celkových příjmů.

Nyní se dostáváme k dříve zmiňovanému alternativnímu způsobu odhadu operačního salda. Tento způsob vychází ze samotné podstaty operačního salda a z tzv. Fisherovy rovnice. Ve snaze o odhad hodnot operačního salda je naším cílem očištění nominálních úrokových plateb o inflaci. Přitom Fisherova rovnice definuje nominální úrokovou míru jako součet reálné úrokové míry a očekávané míry inflace. Chceme-li tedy získat údaje o reálných úrocích placených vládou, musíme mít k dispozici data o nominálních výnosech státních dluhopisů a také o očekávané inflaci za sledované období. Potíž nastává právě v případě očekávané míry

inflace, která je jen složitě zjištělná.<sup>32</sup> Můžeme si však pomoci využitím inflačního cíle ČNB. Je obecně známo, že hlavním záměrem inflačního cílování je ovlivňování aktuální míry inflace, přičemž zprostředkujícím cílem pro dosažení tohoto hlavního cíle je ovlivňování inflačních očekávání ekonomických subjektů. To je možné samozřejmě pouze za předpokladu dostatečné kredibility ČNB.

Postup při alternativním odhadu operačního salda bude stejný jako v předchozím případě, pouze s tím rozdílem, že namísto aktuální míry inflace bude použita očekávaná míra inflace, v našem případě aproximovaná středem intervalu inflačního cíle ČNB. Tento postup naznačuje Tab. 3. 8.

Tab. 3. 8: Postup při alternativním odhadu operačního salda ČR v letech 2000-2008

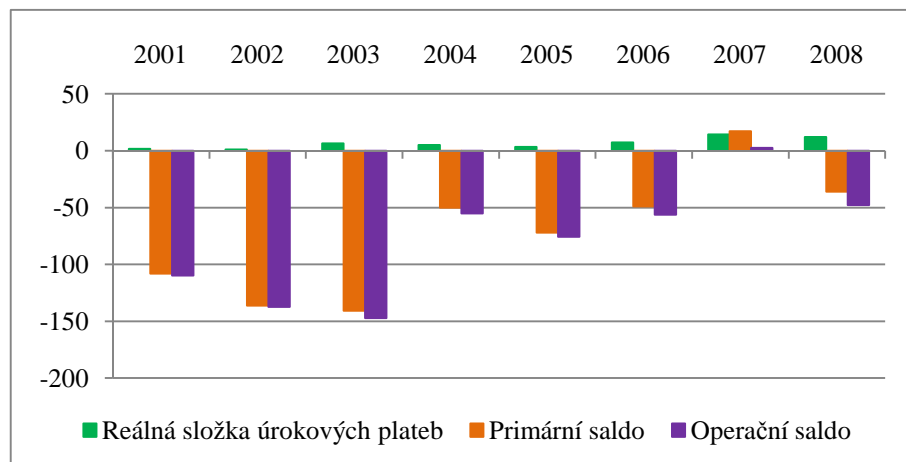
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Očekávaná míra inflace (%)</b>	n. a.	5,1	4,0	3,8	3,5	3,3	3,0	3,0	3,0
<b>Hrubý výnos státních dluhopisů (%)</b>	7,4	5,4	4,2	4,8	4,1	3,6	3,8	4,7	4,3
<b>Inflační složka úrokových plateb (%)</b>	n. a.	93,0	96,4	77,8	84,5	90,0	79,6	64,1	69,8
<b>Reálná složka úrokových plateb (%)</b>	n. a.	7,0	3,6	22,2	15,5	10,0	20,4	35,9	30,2
<b>Placené úroky (mld. Kč)</b>	18,4	23,8	30,5	29,3	32,6	34,4	35,5	40,2	39,7
<b>Reálná složka úrokových plateb (mld. Kč)</b>	n. a.	1,7	1,1	6,5	5,0	3,4	7,3	14,4	12,0
<b>Primární saldo (mld. Kč)</b>	-63,1	-108,0	-136,3	-140,7	-50,2	-72,2	-48,9	17,1	-35,9
<b>Operační saldo v mld. Kč</b>	n. a.	-109,7	-137,4	-147,2	-55,2	-75,6	-56,2	2,6	-47,9
<b>Operační saldo v % HDP</b>	n. a.	-4,7	-5,6	-5,7	-2,0	-2,5	-1,7	0,1	-1,3

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Grafické znázornění operačního salda, počítaného s využitím očekávané inflace, ilustruje Graf 3. 12.

<sup>32</sup> ČNB sice zveřejňuje údaje o očekávané inflaci, avšak jde o inflační očekávání jednotlivých sektorů domácí ekonomiky, což je pro účely této práce nepodstatné a nepoužitelné.

Graf 3. 12: Vývoj alternativně odhadnutého operačního salda vládního sektoru ČR v letech 2001-2008 v mld. Kč



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Jak dokumentuje Graf 3. 12, nejvyšší hodnoty alternativně odhadnutého operačního deficitu je dosaženo v roce 2002. V následujících letech jsou vykázány hodnoty příznivější. Přitom nejlepší hodnoty saldo nabývá v roce 2007. Jedná se také o jediný rok s operačním přebytkem, vyjádřeným jako součet primárního salda a reálné složky úrokových plateb, s využitím očekávané míry inflace. Shodný vývoj alternativně odhadnutého operačního salda, avšak vyjádřeného jako procentuální podíl HDP ČR, zachycuje Příloha č. 4.

### 3. 2. 5 Strukturální a cyklické saldo v ČR

Standardní rozpočtové saldo je možno rozložit na dvě složky - strukturální a cyklickou. Přitom rozlišování strukturálního a cyklického salda umožňuje exaktnější hodnocení aktivní FP vlády a jejích důsledků, a zároveň i přesnější pochopení ekonomické situace v dané zemi. Svůj význam má samozřejmě i pro samotnou realizaci FP.

**Strukturální saldo** vzniká aktivní činností vlády, tj. změnou ve vládních výdajích (včetně transferových plateb), v daních či změnou sazby důchodové daně. Obvykle tedy vzniká jako důsledek diskrečních (záměrných) opatření FP. **Cyklickou složku** rozpočtového salda nezpůsobuje vláda přímo, tzn. že ji není možné spojovat s aktivní FP. Vzniká v důsledku skutečnosti, že ekonomika prochází hospodářským cyklem. Je-li tedy ekonomika v inflační (růstové) mezeře (tzn. reálný HDP je vyšší než potenciální HDP), potom bude vykázáno kladné cyklické saldo. Klesne-li reálný produkt pod úroveň potenciálního HDP (tzn. ekonomika se dostane do záporné produkční mezery), cyklická složka vládního salda

bude záporná. Můžeme také říci, že cyklické saldo souvisí s působením vestavěných fiskálních stabilizátorů, jejichž cílem je automaticky přispívat ke stabilizaci ekonomiky.

Kvantifikace strukturální a cyklické složky vládního salda je poměrně komplikovanou záležitostí. Jak uvádí MF ČR, odhad cyklické složky (a zprostředkovaně i strukturální složky) salda sektoru vlády vychází z metodiky Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD), a skládá se ze tří fází. Přitom první dvě fáze jsou na sobě nezávislé, a nezáleží na jejich pořadí, tzn. nezáleží na tom, která fáze bude provedena dříve či později, popřípadě zda budou provedeny souběžně. *První fáze* spočívá v identifikaci rozpočtových položek citlivých na cyklický vývoj HDP. Pro účely výpočtu cyklické složky se podle MF ČR do skupiny příjmů citlivých na vývoj HDP v ČR řadí DPPO, DPFO, pojistné na sociální zabezpečení, zdravotní pojištění, DPH, spotřební daně. Dříve to byla i dovozní cla. Na cyklickém vývoji HDP však nejsou závislé jen příjmy veřejných rozpočtů, ale také výdaje. V ČR se konkrétně jedná o výdaje na podporu v nezaměstnanosti. Po identifikaci „citlivých“ položek následuje odhad elasticity daných rozpočtových položek vzhledem k cyklické složce reálného produktu (tj. reálného HDP). K získání této požadované elasticity dospějeme na základě dvou dílčích kroků. Nejprve musí být odhadnuta elasticita identifikovaných položek ve vztahu k makroekonomické základně, a následně je třeba určit krátkodobou elasticitu makroekonomické základy vzhledem k HDP (s využitím regresní analýzy). *Druhá fáze* je zaměřena na dekompozici HDP na trendovou a cyklickou složku. K tomu je nutné provést odhad potenciálního HDP, jenž vychází z Cobbovy-Douglasovy produkční funkce<sup>33</sup>. Za trendovou složku pak můžeme označit potenciální produkt, a jako cyklickou složku označujeme produkční mezeru (tj. rozdíl mezi reálným a potenciálním HDP)<sup>34</sup>. Takto zjištěná cyklická složka HDP je pak základem pro *třetí fázi*, tj. pro odhad cyklicky očištěného salda. Cyklicky očištěné saldo se určí jako celkové (tj. standardní) saldo minus cyklická složka příjmů a výdajů. Přitom cyklická složka jednotlivých rozpočtových položek citlivých na cyklický vývoj produktu se získá jako součin elasticity jednotlivých položek, podílu jednotlivých položek na HDP a mezery výstupu. Na základě „... relativního podílu jednotlivých daní a dávek v nezaměstnanosti lze odvodit i celkovou citlivost podílu salda veřejných rozpočtů na HDP vzhledem k ekonomickému cyklu“ (Makroekonomická predikce ČR, 2003, s. 21).

<sup>33</sup> Existuje však i jiný přístup odhadu potenciálního produktu, jenž využívá statistické metody, např. Hodrickův-Prescottův filtr nebo Kalmanův filtr. Pro účely rozkladu rozpočtového salda na strukturální a cyklickou složku se ale standardně používá Cobbova-Douglasova produkční funkce, jenž nabývá tohoto obecného tvaru:  $Y^* = f(K, L, A)$ , kde  $Y^*$  = potenciální produkt,  $K$  = kapitál,  $L$  = práce,  $A$  = úroveň technologie.

<sup>34</sup> Produkční mezery v ČR v letech 2000-2008 (v % z potenciálního produktu) jsou uvedeny v Příloze č. 5.

Vzhledem ke zřejmé obtížnosti a komplexnosti postupu a následné kvantifikace jednotlivých složek rozpočtového salda zde nebudou hodnoty strukturálního a cyklického salda na základě výše popsané metodiky přepočítávány.

Hodnoty obou zmíněných složek salda sektoru vlády jsou vykazovány ČNB, a dále také např. MF ČR. Při odhadu strukturální a cyklické složky rozpočtového salda vychází ČNB z upraveného salda sektoru vlády. Jedná se o saldo očištěné o mimořádné jednorázové operace,<sup>35</sup> které nehrají roli při očišťování rozpočtového salda o vliv cyklu. Proto i tato část práce bude vycházet ze zmiňovaného upraveného salda.

ČNB zveřejňuje odhadované hodnoty strukturálního a cyklického salda v % HDP, a to v následující výši (viz Tab. 3. 9).

Tab. 3. 9: Strukturální a cyklické saldo vlády ČR v letech 2000-2011 v % HDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Standardní saldo - upravené</b>	-3,3	-4,3	-3,6	-6,1	-2,3	-2,5
<b>Strukturální saldo</b>	-2,6	-3,5	-2,8	-6,0	-1,9	-2,4
<b>Cyklické saldo</b>	-0,8	-0,8	-0,8	-0,1	-0,4	-0,1
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Standardní saldo - upravené</b>	-2,5	-0,4	-2,0	-6,9	-5,9	-6,4
<b>Strukturální saldo</b>	-3,3	-2,1	-3,6	-7,4	-5,9	-6,2
<b>Cyklické saldo</b>	0,9	1,7	1,6	0,5	0,0	-0,2

Pramen: ČNB.

Pozn.: Hodnota sald za rok 2009 je pouze odhadem ČNB. V případě hodnot sald za léta 2010 a 2011 se jedná o predikci ČNB.

Již při prvním pohledu na Tab. 3. 9 je možné všimnout si, že strukturální složka vyjádřená v % HDP dosahuje dlouhodobě záporných hodnot, přičemž nejhorší hodnota je vykázána v roce 2003. V roce 2009 je hodnota strukturálního salda odhadována na ještě horší úrovni. Pro roky 2010 a 2011 je predikováno mírné zlepšení, avšak hodnoty strukturálního salda by měly stále dosahovat velmi špatných hodnot. Cyklické saldo vykazuje v období 2000-2005 záporné hodnoty a v letech 2006-2008 hodnoty kladné. Za rok 2009 je odhadována taktéž kladná hodnota, avšak výrazně nižší než v předchozích dvou letech, kdy ekonomika ČR výrazně rostla. V letech 2010 a 2011 se očekává zhoršení cyklického salda. Nejméně příznivé hodnoty jsou vykázány shodně v období 2000-2003, naopak nejlepší hodnoty je dosaženo v roce 2007. V roce 2009 je odhadováno výrazné zhoršení hodnoty

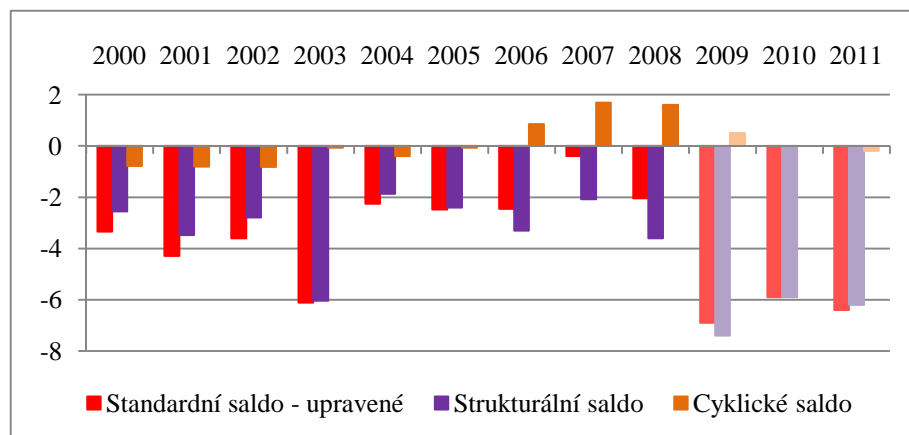
<sup>35</sup> Jak bylo řečeno, ČNB vychází při kvantifikaci strukturálního a cyklického salda přímo z upraveného rozpočtového salda. MF ČR postupuje odlišně a rozlišuje 3 složky rozpočtového salda – jednorázovou, strukturální a cyklickou. Přitom jednorázová složka salda zahrnuje pouze neopakující se příjmy a výdaje veřejných rozpočtů, jejichž identifikace je však značně subjektivní záležitostí. Odečteme-li od standardního salda cyklickou složku, získáme cyklicky očištěné saldo. Cyklicky očištěné saldo minus jednorázové položky udává hodnotu strukturálního salda.



oproti letům 2007 a 2008. V letech 2010 a 2011 by mělo dle očekávání dojít k dalšímu zhoršení cyklického salda.

Vývoj strukturálního a cyklického salda, a jejich podíl na upraveném celkovém (tj. standardním) saldu vládního sektoru ČR v letech 2000-2011 v % HDP ilustruje Graf 3. 13.

Graf 3. 13: Vývoj strukturálního a cyklického salda vlády ČR v letech 2000-2011 v % HDP



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Pozn.: Hodnota sald za rok 2009 je pouze odhadem ČNB. V případě hodnot sald za léta 2010 a 2011 se jedná o predikci ČNB.

Na základě hodnot strukturální a cyklické složky rozpočtového salda v % HDP a hodnot HDP v mld. Kč, zveřejňovaných ČNB, je možné odhadnout absolutní výši upraveného, strukturálního a cyklického salda sektoru vlády ČR (viz Tab. 3. 10).

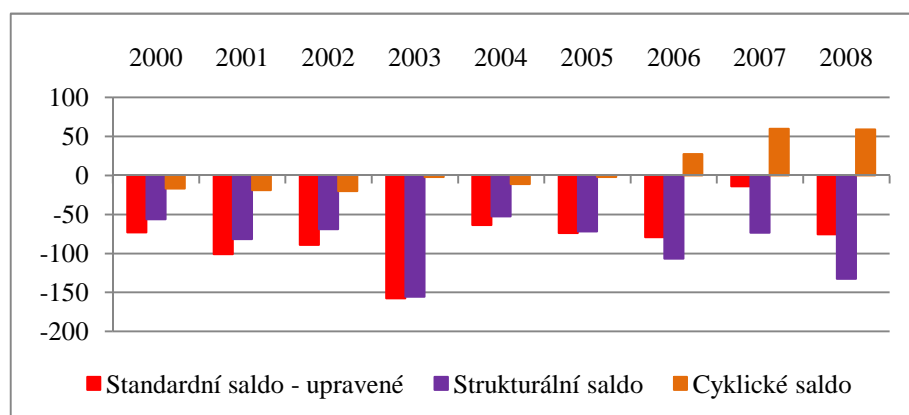
Tab. 3. 10: Strukturální a cyklické saldo vlády ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Standardní saldo - upravené</b>	-73,1	-100,9	-89,0	-157,6	-63,6
<b>Strukturální saldo</b>	-56,1	-81,8	-68,9	-155,7	-52,4
<b>Cyklické saldo</b>	-17,0	-19,1	-20,1	-1,9	-11,2
	2005	2006	2007	2008	
<b>Standardní saldo - upravené</b>	-74,0	-79,1	-13,9	-75,6	
<b>Strukturální saldo</b>	-71,8	-106,6	-73,6	-132,8	
<b>Cyklické saldo</b>	-2,1	27,5	59,7	59,0	

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Vývoj upraveného salda a obou jeho složek v absolutní výši v období 2000-2008 naznačuje Graf 3. 14.

Graf 3. 14: Vývoj strukturálního a cyklického salda vlády ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč



Pramen: ČNB, vlastní zpracování

## **4 Zhodnocení současného stavu veřejných financí ČR**

Je všeobecně známo, že situace veřejných financí ČR je považována za velice neutěšenou. Jsme zahlcováni celou řadou informací (a to především v současném předvolebním období), týkajících se hospodaření vládního sektoru ČR. Nejen na základě těchto ať už více či méně důvěryhodných informací si asi každý z nás utváří na tuto problematiku svůj vlastní názor. Jakákoli práce obdobného zaměření se tedy nemůže vyhnout alespoň stručnému hodnocení minulého, současného a případně i budoucího stavu veřejných financí. Čtvrtá kapitola bude proto, v návaznosti na třetí kapitolu, zaměřena na stručné hodnocení stavu veřejných financí v ČR. Dojde ke zhodnocení “expanzivnosti“ FP. Provedeno bude také zhodnocení schopnosti vlády naplnit SR. Část této kapitoly bude věnována i hodnocení plnění maastrichtského konvergenčního kritéria udržitelnosti veřejných financí. V této souvislosti je však třeba upozornit na skutečnost, že i přesto, že je v EU používána jednotná metodika sestavování národních účtů, data za jednotlivé ukazatele (v tomto případě za veřejný deficit a veřejný dluh) se mezi jednotlivými organizacemi a institucemi liší. Pro účely komparace schopnosti vybraných zemí (tj. zemí Vyšegrádské čtyřky) plnit fiskální konvergenční kritérium proto budou použita data z téhož zdroje, za nějž je zvolen Eurostat. Hlavním zdrojem informací týkajících se ČR bude však i nadále ČNB. Závěr této kapitoly bude věnován naznačení možných rizik a odhadnutých tendencí vývoje stavu veřejných financí ČR do budoucna.

### **4.1 FP a její vliv na stav veřejných financí ČR**

Stále častěji se hovoří o problematickém hospodaření veřejných rozpočtů v ČR. V řadě odborných článků a v ostatních médiích se dovídáme, že stěžejním fiskálním problémem naší země není velikost veřejného dluhu, ale dynamika růstu zadlužení. Celkové zadlužení ČR se každoročně zvyšuje. Důvodem jsou záporná salda sektoru vlády. Neschopnost vládních institucí hospodařit s veřejnými prostředky efektivně začíná mít čím dál tím větší (negativní) dopady na všechny stránky ekonomického vývoje ČR a tím pádem i na život obyčejných lidí.

Alternativní salda, teoreticky popsaná v druhé kapitole a kvantifikovaná v kapitole třetí, nejsou samoučelná. Jejich smyslem je lépe charakterizovat stav veřejných financí, jejich strukturu, tendence vývoje, expanzivnost FP apod. Umožňují nám tedy přesnější pohled na minulý, současný a budoucí vývoj hospodaření vládních institucí. Na jejich základě lze také

snadněji a lépe pochopit příčiny vývoje veřejných financí příslušným směrem. Podívejme se tedy na ta z nich, jež nám v rámci zkoumané problematiky v ČR dokážou poskytnout detailnější informace než standardní ukazatel rozpočtového salda.

Jedním z účelových rozpočtových sald, které vypovídá o schopnostech vládního sektoru hospodařit s veřejnými prostředky je běžné saldo. Jak již víme z třetí kapitoly, toto saldo dosahuje v ČR v analyzovaném období trvale kladných hodnot. To vypovídá o dovednosti veřejných rozpočtů financovat svůj běžný provoz z vlastních prostředků, převážně z daňových příjmů a sociálních příspěvků, jež tvoří obecně podstatnou část jejich celkových příjmů (téměř 90 %<sup>36</sup>). Na základě zjištěných údajů je možno konstatovat, že ČR plní požadavek, aby si sektor vlády půjčoval peněžní prostředky pouze na investiční projekty, které se obvykle vyznačují dlouhodobou životností. Tato skutečnost hovoří ve prospěch schopnosti české ekonomiky hospodařit relativně efektivním a racionálním způsobem.

SR ČR je významně zatěžován tzv. dluhovou službou neboli náklady dluhové obsluhy. Je obecně známo, že splátky jistiny se do rozpočtového salda nezapočítávají. V případě úroků z veřejného dluhu je tomu však naopak. Úrokové platby, jež se promítají do hodnoty standardně pojatého salda, však zkreslují jeho vypovídací schopnost ohledně hospodaření vládního sektoru v daném roce. Tento “nedostatek“ řeší tzv. primární saldo, které v běžném případě nepočítá s placenými úroky, tj. s náklady na obsluhu stávajícího veřejného dluhu. Započítává tak jen položky, které může vláda v příslušném roce sama ovlivnit. Z pohledu na hodnoty primárního salda v ČR (počítaného běžným způsobem, tzn. očištěného jen o vydané úroky), které s výjimkou jednoho roku (2007) dosahují záporných hodnot, je zřejmé, že i po odečtení vydaných úroků dosahuje ČR deficitních výsledků hospodaření. Jinak řečeno, téměř žádná z vlád období 2000-2008 nemůže své špatné hospodaření přisuzovat jen vlivu minulých období. Pouze v roce 2007, kdy bylo vykázáno kladné primární saldo, je možné označit placené úroky z veřejného dluhu za hlavní příčinou veřejného deficitu v daném roce. Nebylo-li by totiž hospodaření vládního sektoru v tomto roce zatíženo závazky danými minulostí, v roce 2007 by bylo dosaženo rozpočtového přebytku.

Jakýsi vztyčený prst, jenž signalizuje možné budoucí problémy, představuje téměř každoroční nárůst těchto nákladů, snižujících prostor vlády pro realizaci aktivní FP (viz Tab. 4. 1 a Graf 4. 1). V analyzovaném období se však najdou i tři výjimky. Jsou to roky 2000, 2003 a 2008, v nichž došlo k meziročnímu snížení nákladů na obsluhu dluhu. Možné zdůvodnění je v podstatě dvojí. První možností je snížení veřejného zadlužení ČR oproti

---

<sup>36</sup> Největší část připadá na sociální příspěvky. Z daňových příjmů to jsou pak příjmy z DPH.

předcházejícímu roku, k čemuž však ve zmíněných letech nedošlo. Druhou, a tedy mnohem pravděpodobnější možností je refinancování dluhopisů s vyšší výnosností, jimž skončila splatnost, obligacemi s nižší mírou výnosnosti.

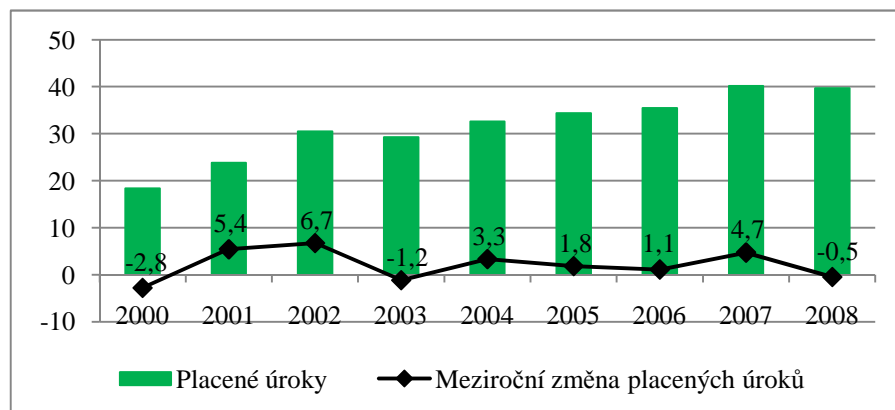
Tab. 4. 1: Náklady dluhové služby a jejich podíl na standardním saldu v letech 2000-2008 (v mld. Kč, není-li uvedeno jinak)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Placené úroky</b>	18,4	23,8	30,5	29,3	32,6	34,4	35,5	40,2	39,7
<b>Meziroční změna placených úroků</b>	-2,8	5,4	6,7	-1,2	3,3	1,8	1,1	4,7	-0,5
<b>Podíl placených úroků na standardním saldu (%)<sup>1)</sup></b>	22,6	18,1	18,3	17,2	39,4	32,3	42,0	173,3	52,5

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

<sup>1)</sup> Standardní saldo vládního sektoru = 100 %.

Graf 4. 1: Náklady dluhové služby v letech 2000-2008 (v mld. Kč)



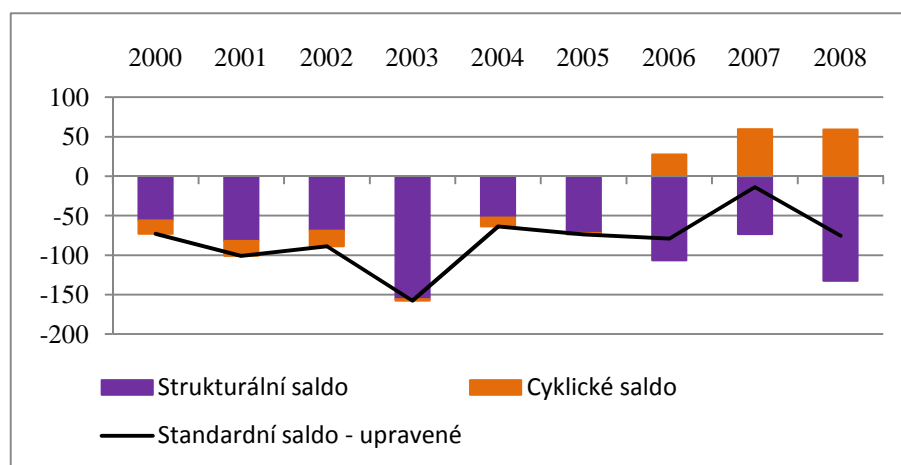
Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Placené úroky se na záporném saldu veřejných financí podílí v období 2000-2008 v průměru ze 46 %. Toto číslo výrazně zvyšuje rok 2007, v němž hodnota úrokových plateb dosáhla 173,3 % standardního rozpočtového salda (viz Tab. 4. 1). Zmíněný rok 2007 je jediným rokem v analyzovaném období, kdy podíl placených úroků na standardním rozpočtovém saldu přesáhl hodnotu 100 %. Úrokové platby byly v tomto roce tedy vyšší než samotné saldo vládního sektoru. Z podstaty věci tak vyplývá, že v roce 2007 ČR vykázala kladné primární saldo. Z Tab. 4. 1 je patrné výrazné a víceméně neustále se zvyšující zatížení hospodaření ČR touto, v daném roce v zásadě neovlivnitelnou, výdajovou položkou. Přitom, jak uvádí MF ČR ve Fiskálním výhledu ČR (2009), se očekává, že náklady dluhové obsluhy vzrostou v roce 2009 o zhruba 13 %, což by mělo odpovídat zvýšení o více než 5 mld. Kč. A to je z dlouhodobého hlediska opravdu neudržitelný vývoj.

V ekonomické teorii se setkáváme se dvěma základními přístupy k vyrovnanosti SR. Jedná se o přístup každoročně vyrovnaného a přístup cyklicky vyrovnaného SR. Obě tato pojetí jsou obecně definována pro SR, avšak dle mého názoru je možno aplikovat je na hospodaření celého vládního sektoru, tedy nejen na SR. V praxi se mnohem častěji setkáváme s požadavkem cyklicky vyrovnaného rozpočtu. Tento přístup vychází z předpokladu, že nachází-li se ekonomika v záporné produkční mezeře, SR (resp. celá soustava veřejných rozpočtů) bude vykazovat záporné saldo hospodaření (tj. deficit), a to především v důsledku poklesu daňových příjmů na straně jedné, a zvýšení vládních výdajů za účelem snahy o oživení ekonomiky na straně druhé. V časech příznivého ekonomického vývoje, tj. v situaci ekonomiky v kladné produkční mezeře, se očekává přebytkové hospodaření SR, resp. celého vládního sektoru. V dlouhém období se tak průměrné příjmy rovnají průměrným výdajům veřejných rozpočtů. Z podstaty věci vyplývá nezbytnost rozlišování strukturální a cyklické složky rozpočtového salda. Popisovaný přístup totiž nestaví na každoroční vyrovnanosti celého rozpočtu (resp. celé soustavy veřejných rozpočtů), ale na požadavku každoročně vyrovnané strukturální složky vládního salda. Jak tedy napovídá i samotné označení tohoto přístupu, v krátkém období je akceptováno cyklické saldo, nikoli však saldo strukturální. Jinak řečeno, dle tohoto přístupu by případná fiskální nerovnováha (tzn. rozpočtové přebytky či deficity) v jednotlivých letech měla být způsobena výhradně cyklickou složkou, strukturální saldo by mělo být každoročně vyrovnané.

Rozpočtové saldo veřejného sektoru a jeho rozklad na strukturální a cyklickou složku v ČR dokumentuje Graf 4. 2.

Graf 4. 2: Strukturální a cyklická složka rozpočtového salda ČR v letech 2000-2008



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Z Grafu 4. 2 je patrné, že strukturální složka v ČR dlouhodobě převažuje nad složkou cyklickou. Je také vidět, že v období 2006-2008 zaznamenala česká ekonomika výrazný růst výkonnosti. To vyplývá ze skutečnosti, že v těchto letech dosahuje cyklická složka salda vládního sektoru výrazně kladných hodnot. Je zároveň logické, že kladné cyklické saldo zlepšuje hodnotu celkového salda (roky 2006-2008).<sup>37</sup> Již při prvním pohledu do Grafu 4. 2 si lze všimnout, že ve zmiňovaném období 2006-2008 byla hodnota celkového salda nižší jen díky pozitivnímu vlivu hospodářského cyklu. Strukturální složka dosahuje v celém sledovaném období záporných hodnot. Z toho jasně vyplývá, že každoročně vykazované rozpočtové deficity vládního sektoru jsou v ČR v převážné míře strukturálním problémem. A tato skutečnost samozřejmě neodpovídá výše uvedenému přístupu cyklicky vyrovnaného rozpočtu, jenž požaduje vyrovnané strukturální saldo. Vysoké hodnoty záporného strukturálního salda, jež v zásadě vypovídají o neschopnosti vlády efektivně hospodařit s veřejnými prostředky, jsou v ČR považovány za hlavní problém veřejných financí. Konkrétním problémem, o němž se v této souvislosti přitom hovoří, je neúměrně vysoký a dlouhodobě neudržitelný podíl mandatorních<sup>38</sup> a quasi mandatorních<sup>39</sup> výdajů na celkových rozpočtových výdajích.

Již víme, že strukturální saldo vypovídá o aktivitě FP v daném roce. Hodnota, resp. podíl strukturální složky na celkovém záporném rozpočtovém saldu se využívá jako jakýsi ukazatel, umožňující hodnocení tzv. expanzivnosti FP. Je logické, že čím vyšší je strukturální složka veřejného deficitu, tím více vláda v daném roce zasahovala do ekonomiky, a to ve smyslu využití veřejných výdajů. Na základě zjištěných údajů (viz 3. 2. 5) je možné říci, že FP ČR je výrazně zaměřena na aktivní stimulaci ekonomiky, tzn. na fiskální expanzi. Na tom by nebylo do určité míry nic špatného, kdyby však tato expanzivnost FP nepřetržovala i v letech vykazujících kladnou produkční mezeru, v nichž by naopak měla být realizována spíše restriktivní FP za účelem stabilizace veřejných financí.

---

<sup>37</sup> Ve zbylých letech 2000-2005 dosahovala cyklická složka veřejného salda záporných hodnot. HDP ČR tedy nerostl takovým tempem jako v následujících letech. Jak však naznačuje i samotný Graf 4. 2, tato složka se na celkovém saldu podílí jen malou částí oproti strukturálnímu saldu.

<sup>38</sup> Mandatorní výdaje jsou výdaje, jejichž povinnost vyplácení vyplývá ze zákonů. Zahrnují transfery obyvatelstvu, jako jsou dávky nemocenského pojištění, starobní důchody, dávky státní sociální podpory a ostatní sociální dávky, dávky sociální péče, státní příspěvek na podporu stavebního spoření a penzijního připojištění, dále pak platby státu do systému zdravotního pojištění, výdaje spojené s dluhovou službou státu, transfery státním fondům apod. Další skupinou mandatorních výdajů jsou výdaje vyplývající z jiných právních norem a ze smluv. Jsou to například novomanželské půjčky, příspěvky do rozpočtů mezinárodních institucí, jejichž je ČR členem (především do rozpočtu EU) apod.

<sup>39</sup> Jedná se o výdaje, které nejsou povinné ze zákona. Jsou ale nezbytné pro zajištění běžného chodu státu. Příkladem mohou být platy státních zaměstnanců či výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti.

Druhým, dalo by se říci sofistikovanějším přístupem k hodnocení charakteru FP v dané zemi je tzv. **fiskální pozice**<sup>40</sup>. Výhodou tohoto ukazatele je fakt, že, jak uvádí Štěpánek (2002) ve své přednášce na téma „*Veřejný dluh – mýty a řešení*“, existují sice různé způsoby odhadu strukturální složky rozpočtového salda dávající rozdílné výsledky, avšak přístup ke kvantifikaci fiskální pozice je ve všech případech shodný. Tímto pojmem, s nímž pracuje ČNB, se rozumí meziroční změna hodnoty strukturálního salda sektoru vlády. Dosahuje-li kladných hodnot (tzn. strukturální saldo se meziročně zlepšilo), hovoříme o restriktivní FP. Záporné hodnoty (tzn. zhoršení strukturálního salda) signalizují expanzivní FP. Stejně jako v případě hodnocení expanzivnosti FP na základě samotné hodnoty strukturálního salda lze i zde konstatovat, že udržitelnost hospodaření vládního sektoru předpokládá fiskální expanzi při poklesu výkonnosti ekonomiky a naopak fiskální restrikcí při hospodářském růstu, kdy se ekonomika přibližuje nebo roste nad úroveň potenciálního produktu. Z toho vyplývá, že FP by měla mít proticyklický charakter. Odpovídá však tento předpoklad i realitě všedních dní? Podívejme se nyní na situaci v ČR v letech 2000-2008 (viz Tab. 4. 2).

Tab. 4. 2: Fiskální pozice v ČR v letech 2000-2009 (v % HDP)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Fiskální pozice<sup>1)</sup></b>	0,0	-0,9	0,7	-3,2	4,2	-0,5	-0,9	1,2	-1,5	-3,8

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

<sup>1)</sup> Fiskální pozice = (strukturální saldo<sub>t</sub> – strukturální saldo<sub>t-1</sub>).

Pozn. Hodnota fiskální pozice ČR za rok 2009 je odhadem ČNB.

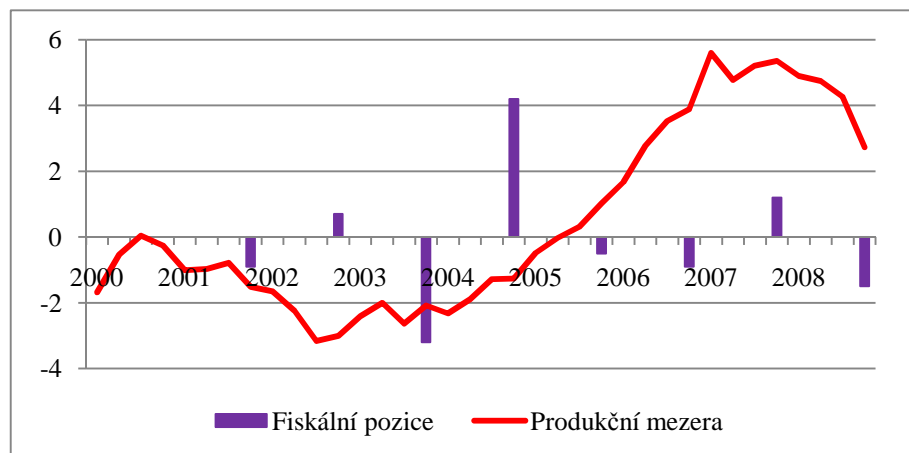
Fiskální pozice se v jednotlivých letech dosti různí (viz Tab. 4. 2). Záporné hodnoty meziroční změny strukturálního salda ČR jsou vykazovány v letech 2000-2001, 2003, 2005-2006 a 2008. V daných letech tak byla realizována fiskální expanze. Ve zbylých letech 2002, 2004 a 2007 se strukturální saldo meziročně snížilo, tzn. že došlo ke zlepšení jeho hodnoty. Fiskální pozice tak dosahuje kladných hodnot, což ukazuje na fiskální restrikcí. Z Tab. 4. 2 je zřejmé, že pod vlivem reformních snah (tj. zavádění restriktivních fiskálních opatření) v oblasti veřejných financí se v posledních třech jmenovaných letech (2002, 2004,

<sup>40</sup> Pro fiskální pozici se používají i další označení - fiskální úsilí a fiskální impuls. O fiskálním úsilí se hovoří v rámci MF ČR. Na rozdíl od fiskální pozice je zde kladná hodnota fiskálního úsilí důsledkem expanzivní FP a záporná hodnota je důsledkem restriktivní FP. Fiskální impuls je pojmem IMF. Kladná hodnota značí fiskální expanzi, záporná hodnota fiskální restrikcí. S fiskálním impulsem se setkáme i u ČNB. Ta jej však definuje jako „... meziroční změnu poptávkově relevantního salda v procentních bodech HDP ...“ (Fiskální politika v modelovém aparátu ČNB, 2006). Poptávkově relevantním saldem se zde rozumí saldo, jehož hodnota je determinována příjmy a výdaji majícími vliv na domácí AD. Jedná se tedy o domácí saldo. Účelem odhadu fiskálního impulsu ze strany ČNB je identifikace vlivu FP na inflaci. Platí, že je-li fiskální impuls kladný, je realizována expanzivní FP, jejímž důsledkem je vyšší inflace, a naopak.



2007) fiskální pozice zvýšila, avšak z dlouhodobého hlediska vláda provádí spíše expanzivní FP. O tomto charakteru realizované FP v ČR vypovídá i Graf 4. 3.

Graf 4. 3: Charakter FP ČR



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Pozn. Produkční mezera je vyjádřena prostřednictvím Cobbovy-Douglasovy produkční funkce.

Graf 4. 3 odráží skutečnost, že FP je v ČR spíše procyklická. Přitom žádoucí je pravý opak, tedy orientace FP na vyhlazování ekonomického cyklu.

Saldo vládního sektoru je v převážné míře determinováno saldem SR, tedy schopností SR hospodařit s veřejnými prostředky. O stavu veřejných financí proto mimo jiné vypovídají i schopnosti vládních institucí, ve smyslu naplňování stanoveného SR. Zde jsou podstatné především schopnosti predikce, výběru daní a reakce na neočekávaný vývoj ekonomiky a potažmo SR.

Zmíněné schopnosti je možné poměřovat na základě rozdílu mezi saldem SR ex ante (tj. saldem plánovaným v rámci zákona o SR) a ex post (tj. skutečně vykázaným saldem na konci rozpočtového období). Z logiky věci vyplývá nepřímý úměrný vztah mezi těmito „ukazateli“. Platí, že čím větší odchylka (ať už v kladných či záporných hodnotách) ex post salda oproti saldu ex ante, tím méně důvěryhodné jsou schopnosti vládních institucí, resp. tím méně důvěryhodná je sama vláda v těchto ekonomických otázkách, tj. ve schopnostech plnit své sliby, záměry a cíle. Absolutní hodnoty plánovaných a skutečných sald SR, a procentuální odchylky mezi těmito saldy v období 2000-2008 zachycuje Tab. 4. 3. Rozdíly mezi saldem SR ex ante a ex post v analyzovaném období názorně ilustruje Graf 4. 4.

Tab. 4. 3: Saldo SR ČR ex ante a ex post (v mld. Kč, není-li uvedeno jinak)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Saldo ex ante</b>	-35,2	-49,0	-46,2	-111,3	-115,0	-83,6	-74,4	-91,3	-70,8	-38,1
<b>Saldo ex post</b>	-46,1	-67,7	-45,7	-109,1	-93,7	-56,3	-97,6	-66,4	-19,4	-192,4
<b>Odchylka<sup>1)</sup></b>	-10,9	-18,7	0,5	2,2	21,3	27,3	-23,2	24,9	51,4	-154,3
<b>Procentuální odchylka<sup>2)</sup></b>	31,0	38,2	-1,1	-2,0	-18,5	-32,7	31,2	-27,3	-72,6	405,0

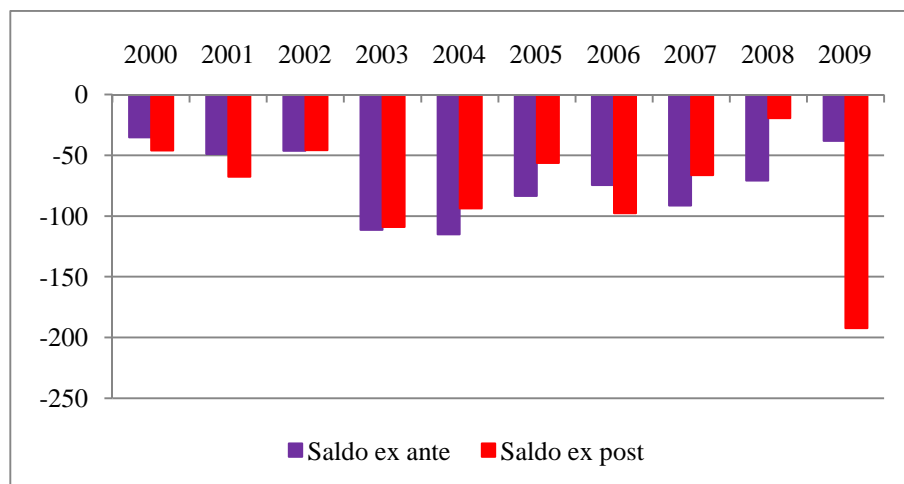
Pramen: MF ČR, ČSÚ, vlastní zpracování.

<sup>1)</sup> Odchylka salda SR ex post oproti saldu SR ex ante v mld. Kč.

<sup>2)</sup> Procentuální odchylka salda SR ex post oproti saldu SR ex ante =  $\frac{\text{saldo SR ex post} - \text{saldo SR ex ante}}{\text{saldo SR ex ante}} \cdot 100 (\%)$ .

Pozn. V Tab. 4. 3 jsou zvýrazněny hodnoty procentuální odchylky skutečného a plánovaného salda SR naznačující horší hospodaření SR než jaké se předpokládalo při sestavování SR na příslušný rok.

Graf 4. 4: Saldo SR ex ante a ex post (v mld. Kč)



Pramen: MF ČR, ČSÚ, vlastní zpracování.

V letech 2002-2005 a 2007-2008 hospodařily vládní instituce se SR lépe než si předsevzaly. Za hlavní příčinu je možno označit příznivý vývoj ekonomiky, tzn. vyšší než očekávaný růst produktu ČR v uvedených letech, jenž vedl k vyššímu než předpokládanému inkasu příjmů (viz Příloha č. 6), a to především daňového charakteru. Přitom nárůst skutečných příjmů převýšil nárůst skutečných výdajů.<sup>41</sup> Ve zbylém období, tj. v letech 2000-2001, 2006 a 2009, byly na konci rozpočtového období vykázány horší hodnoty rozpočtového salda, než s jakými se počítalo v rámci navrhovaných a schválených státních rozpočtů na jednotlivé roky. Tuto skutečnost je možno zdůvodnit taktéž vývojem HDP, který byl však v tomto případě nižší než jaký predikovalo MF ČR na dané roky. Zajímavý je zde rok 2006, jenž i přes značný růst ekonomiky (6,8 %<sup>42</sup>) vykázal skutečné rozpočtové výdaje

<sup>41</sup> Ke zvýšení skutečných příjmů a výdajů oproti návrhu SR došlo v téměř všech zmiňovaných letech, vyjma roku 2004, v němž se očekávaly vyšší výdaje, než jaká byla jejich skutečná hodnota vykázána na konci roku.

<sup>42</sup> Hodnota růstu HDP uváděná ČSÚ.

vyšší o téměř 62 mld. Kč oproti návrhu.<sup>43</sup> Významným důvodem zvýšení výdajů SR byly dle MF ČR platby státu ve prospěch ČNB nad rozpočtový rámec, zhoršující saldo SR o cca 15,2 mld. Kč.<sup>44</sup> Tento nárůst skutečných výdajů převýšil nárůst skutečných příjmů o cca 30 mld. Kč. V Tab. 4. 3 i v Grafu 4. 4 také nelze přehlédnout rok 2009, jenž byl v tomto směru opravdu rekordním. Vláda hospodařila se SR v minulém roce 2009 o 405 % hůře oproti návrhu SR na uvedený rok. Zřejmým důvodem byl výrazný pokles výkonnosti ekonomiky, a s tím spojený pokles rozpočtových příjmů z daní a pojistného, a nárůst výdajů, především v podobě vyplácených podpor v nezaměstnanosti a sociálních dávek. Ke zvýšení výdajů přispěla i některá diskreční opatření na podporu růstu ekonomiky, mezi nimi např. snížení pojistného na sociální zabezpečení, časově omezené zrychlení odpisů (v 1. a 2. odpisové skupině) či tzv. Projekt dobrovolných návratů<sup>45</sup>.

#### **4. 2 Hodnocení stavu veřejných financí na základě plnění fiskálních maastrichtských kritérií**

V souvislosti s problematikou rozpočtových sald vládního sektoru není možné nezmínit se o tzv. maastrichtských konvergenčních kritériích, jež hodnotí reálnou ekonomickou konvergenci členských zemí EU, a jsou definována jako nutná podmínka pro účely vstupu do eurozóny a přijetí společné měny euro. Maastrichtská kritéria je možno rozdělit do dvou skupin, a to na měnová a fiskální. Pro účely této práce jsou klíčová fiskální konvergenční kritéria. V oblasti FP je definováno tzv. kritérium udržitelnosti veřejných financí, jež se člení na dvě dílčí kritéria: kritérium veřejného deficitu a kritérium hrubého veřejného dluhu.

Dříve než přejdeme k samotné definici fiskálního maastrichtského kritéria, je třeba říci, že Maastrichtská smlouva definuje deficit resp. přebytek sektoru vlády jako výši čistých výpůjček (-)/čistých půjček (+) vládního sektoru, vykázaných v souladu s Evropským systémem národních účtů ESA 95. Veřejný dluh je ve Smlouvě o založení Evropského

---

<sup>43</sup> Výdaje SR ČR vzrostly v roce 2006 mimo jiné jako důsledek převodu prostředků „... do příjmů kapitol z rezervních fondů ... které mohou být čerpány nad rámec rozpočtů kapitol, ve výši 36,4 mld. Kč a realizace státních záruk (z fondu státních záruk) ve výši 10,5 mld. Kč. Tyto dvě položky však neovlivnily schodek rozpočtu, protože se projevíly jak ve výdajích, tak i v příjmech“ (Návrh Státního závěrečného účtu ČR za rok 2006, 2007, s. 6).

<sup>44</sup> Provedeny byly dvě operace ve prospěch ČNB - doplacení závazku vyplývajícího z poskytnutí státní garance související s procesem sanace bankovního sektoru z roku 1997); uhrazení závazku MF ČR vzniklého „...z nevyrovnané kompenzace postoupení pohledávky vůči Národní bance Slovenska“ (Návrh Státního závěrečného účtu ČR za rok 2006, 2007, s. 7).

<sup>45</sup> Cílem tohoto projektu realizovaného v roce 2009 je „...vybraným skupinám cizincům z tzv. třetích zemí, kteří legálně pobývají na území ČR, uhradit náklady spojené s návratem do země původu“ (Národní protikrizový plán vlády, 2009, s. 13).

společenství (tj. v Maastrichtské smlouvě) definován jako celkový konsolidovaný hrubý dluh vládních institucí v nominální hodnotě, nezaplacený ke konci roku. Přitom vládní sektor (dle metodiky ESA 95) zahrnuje centrální vládu, národní vládu, místní správu a fondy sociálního zabezpečení. Obě kategorie (tj. vládní saldo i vládní dluh) jsou měřeny v eurech a prezentovány v % HDP.

Podle **kritéria veřejného deficitu** by podíl plánovaného nebo skutečného záporného salda veřejných financí na HDP dané země neměl překročit referenční hodnotu, jež je Protokolem o postupu při nadměrném deficitu stanovena ve výši 3 %. Toto kritérium je zaměřeno na zajištění rovnováhy krátkodobého až střednědobého vývoje veřejných financí. **Kritérium hrubého veřejného dluhu** ukládá státům EU povinnost udržovat poměr veřejného dluhu k HDP na úrovni rovné nebo nižší než je stanovená referenční hodnota 60 %.

Z podstaty věci vyplývá, že cílem zmiňovaného fiskálního konvergenčního kritéria je zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí jednotlivých členských států EU, a tím zprostředkovaně i EU jako celku. Jinak řečeno, jeho cílem „... je zejména snaha přimět země k dodržování fiskální disciplíny ... které by poskytlo prostor pro snižování vládního dluhu a umožnilo fungování automatických stabilizátorů“ (Makroekonomická predikce ČR, 2003, s. 20).

Kritérium udržitelnosti veřejných financí je jediným kritériem, které musí plnit všichni členové EU, a to bez ohledu na to, zda jsou členy eurozóny (nebo o toto členství přímo usilují) či nikoliv. Přitom je stanoveno, že země plní kritérium udržitelnosti veřejných financí pouze v případě, plní-li udržitelným způsobem obě jeho dílčí kritéria současně. Neplní-li členská země toto kritérium, je s ní zahájena tzv. procedura při nadměrném schodku. Protokol o postupu při nadměrném deficitu však definuje i výjimky z tohoto pravidla. Procedura při nadměrném schodku není s příslušnou zemí započata v případě, že se hodnota veřejného deficitu (resp. veřejného dluhu) vyjádřená v % HDP výrazně a nepřetržitě snižuje a „... blíží se uspokojivým tempem k doporučené hodnotě“ (Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou, 2009, s. 9). V případě kritéria veřejného deficitu je dále definováno, že zmíněná procedura není s danou zemí zahájena ani tehdy, když „... překročení doporučené hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstával blízko k doporučené hodnotě“ (Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou, 2009, s. 9). Při rozhodování EU o zahájení procedury při nadměrném schodku jsou zohledňovány i další výjimečné okolnosti, které vyplývají z Paktu stability a růstu, v němž se členské země EU zavázaly, že budou ve střednědobém horizontu usilovat o přebytkové nebo

přínejmenším o vyrovnané hospodaření veřejných rozpočtů. Zmíněný dokument stanoví, že deficit vládního sektoru příslušné země může krátkodobě přesahovat stanovenou hranici, avšak pouze za předpokladu, že toto porušení pravidel má závažné příčiny. Vyšší deficity je tak možno “ospravedlnit“ především mimořádnými událostmi (tj. např. přírodní katastrofy), nečekaným a výrazným poklesem ekonomiky nebo delší dobu trvající ekonomickou recesí resp. krizí. Z logiky věci ale zároveň vyplývá, že EU naší ekonomice (ani ekonomice žádné jiné země) nebude tolerovat porušování zmíněných pravidel donekonečna.

Cílem procedury při nadměrném schodku tedy je, aby vyšetřovaná země udržitelným způsobem snížila rozpočtový deficit pod stanovenou hranici. Přitom Rada EU dané zemi doporučí maximální horizont, v němž by měla důvěryhodně a udržitelně snížit deficit veřejných financí pod 3 % HDP. V případě, že tak neučiní, budou jí na základě několikaměsíčního zkoumání příčin nadměrného deficitního hospodaření sektoru vlády navržena opatření vedoucí ke snížení veřejného deficitu pod referenční hranici. Nesplní-li vyšetřovaná země ani tato opatření, může být sankcionována. Tyto sankce se však vztahují pouze na země eurozóny. Ostatní členské země sankcionovány být nemohou.

### Plnění kritéria veřejného deficitu v ČR

Jak bylo naznačeno již ve třetí kapitole (konkrétně v části věnované standardnímu rozpočtovému saldu), sektor vlády ČR hospodář trvale deficitně. Toto však není problém pouze ČR. Z Tab. 4. 4 je viditelné, že každoroční deficity veřejných financí jsou vykazovány ve všech zemích Vyšegrádské čtyřky. Dokonce i za EU-27 jsou, s výjimkou v roce 2000, uváděny záporné hodnoty rozpočtového salda. Konkrétní hodnoty veřejného deficitu vykazované v zemích Vyšegrádské čtyřky a za celou EU-27, zveřejňované Eurostatem a vyjádřené v % HDP, uvádí Tab. 4. 4.

Tab. 4. 4: Vládní saldo v EU-27 a v zemích Vyšegrádské čtyřky v letech 2000-2008 v % HDP

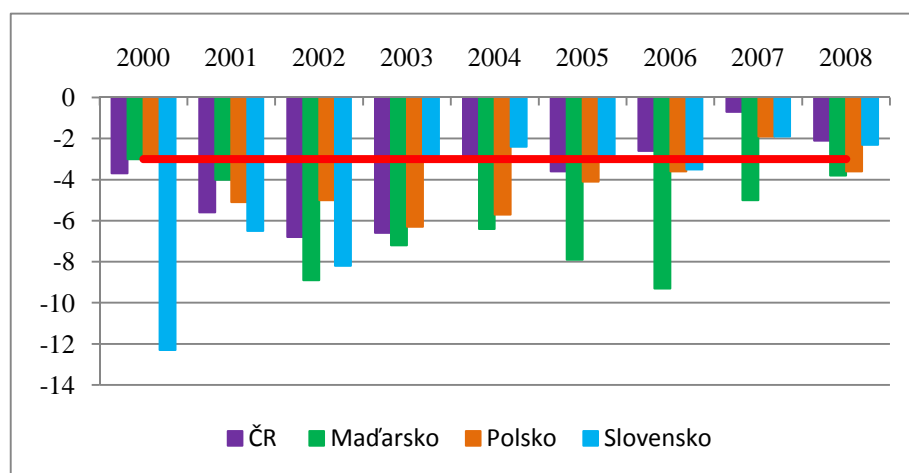
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>EU-27</b>	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,4	-1,4	-0,8	-2,3
<b>ČR</b>	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,1
<b>Maďarsko</b>	-3,0	-4,0	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8
<b>Polsko</b>	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,1	-3,6	-1,9	-3,6
<b>Slovensko</b>	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3

Pramen: Eurostat.

Jak bylo definováno dříve, členské země EU jsou povinny udržovat deficit vládního sektoru na stejné nebo nižší (tj. příznivější) úrovni než jaká je stanovena Maastrichtskou smlouvou. Referenční hodnota kritéria veřejného deficitu odpovídá 3 %. Aby v této souvislosti nedošlo k nedorozumění, je třeba upozornit na skutečnost, že hovoříme-li o rozpočtovém saldu obecně, potom se tato hranice rovná -3 % HDP.

Detailnější porovnání vývoje podílu záporného salda vládního sektoru na HDP a schopnost jednotlivých zemí Vyšegrádské čtyřky (tj. ČR, Maďarska, Polska a Slovenska) plnit v analyzovaném období zmiňované kritérium veřejného deficitu ilustruje Graf 4. 5.

Graf 4. 5: Plnění kritéria veřejného deficitu v zemích Vyšegrádské čtyřky



Pramen: Eurostat, vlastní zpracování.

Z Grafu 4. 5 je zřejmé, že ČR neplnila kritérium veřejného deficitu v analyzovaném období až do doby svého vstupu do EU. Především v letech 2001-2003 jsou hodnoty vládního deficitu v % HDP vykazovány na výrazně vyšší úrovni, než jaká je “povolována“ Maastrichtskou smlouvou. Rozdíl oproti referenční hranici je v tomto období opravdu značný. V průměru jsou vykazovány dvojnásobné hodnoty, tzn. hodnoty vyšší o více než 3 p. b. V roce 2004, tj. v roce, v němž se ČR stala členským státem EU, je patrný výrazný pokles (o 3,6 p. b. – viz Tab. 4. 4) tohoto ukazatele fiskální (ne)rovnováhy. Příčinou zlepšení hospodaření vládních institucí je realizace reformy veřejných rozpočtů schválená v roce 2003, která vedla především k vyšším daňovým příjmům a k výraznému snížení transformačních nákladů. Sektor vlády však mohl vykazat ještě příznivější výsledky. Zhoršení poměru veřejného deficitu k HDP o 0,6 p. b. si vyžádaly přímé náklady související se vstupem ČR do EU, a dále také např. zvýšení sociálních transferů. Počínaje rokem 2004 je hospodaření veřejných rozpočtů do značné míry ovlivňováno rozpočtovými vztahy ČR k EU. Vstupem do

EU přichází ČR o podstatnou část celních výnosů. Na druhou stranu jsou jí však k dispozici prostředky ze strukturálních fondů<sup>46</sup> a z Fondu soudržnosti. V následujícím roce 2005 došlo opět k mírnému zhoršení každoročně vykazovaného deficitu veřejných financí (konkrétně o 0,6 p. b. na 3,6 % HDP) a tedy i k nesplnění daného kritéria. Důvodů je několik, mezi nimi např. pokles daňových příjmů nebo, jak uvádí MF ČR, zvýšení úrokových plateb vyvolané zvyšováním vládního dluhu a úrokových sazeb. V dalších letech ČR toto kritérium plnila. Avšak z Grafu 4. 5 je možno pozorovat značné výkyvy v hodnotách veřejného deficitu v % HDP. V letech 2006 a 2008 se hodnota veřejného deficitu v % HDP pohybuje mezi 2 % až 3 %. Přitom v roce 2007 je to ani ne 1 % HDP. Z toho se dá vyvodit, že do roku 2007 (včetně) docházelo ke zlepšování stavu veřejných financí v ČR. Jako hlavní příčinu tohoto pozitivního vývoje je možno označit vysoký růst HDP<sup>47</sup>, přičemž česká ekonomika dosáhla svého vrcholu právě v roce 2007<sup>48</sup>. V důsledku postupného snížení záporného salda vládních institucí v poměru k HDP v letech 2005-2007 byla s ČR v roce 2008 ukončena procedura při nadměrném schodku. Tento trend byl přerušen až rokem 2008, kdy došlo ke zhoršení salda vládního sektoru v % HDP o 1,4 p. b. na 2,1 % HDP. Jak uvádí MF ČR, důvodem zmiňovaného negativního zvratu v do té doby pozitivním vývoji hospodaření vládního sektoru je především méně příznivý vývoj české ekonomiky v druhé polovině daného roku. Již v tomto období se v ČR začala projevovat recese domácí ekonomiky. Toto zpomalení ekonomického růstu se ukázalo natolik významné, že záporný vliv počínající recese na hospodaření vládního sektoru nemohla výrazněji změnit ani reformní opatření přijatá zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů, jež nabyla účinnosti převážně k 1. lednu 2008.<sup>49</sup> Je však zřejmé, že bez pozitivního vlivu zmiňovaného reformního balíčku, konkrétně především bez významných úspor v oblasti sociálních výdajů, by hospodaření vládních institucí za rok 2008 skončilo v mnohem horších číslech.

Podle MF ČR se očekává, že hodnota deficitu vládního sektoru za rok 2009 dosáhne cca 6,6 % HDP. Meziročně (tzn. oproti roku 2008) by tak měla být vykázána hodnota veřejného deficitu horší o 4,5 p. b. Propad vládního salda ČR do tak výrazných minusových hodnot je přisuzován zejména vlivu celosvětové ekonomické krize. Za hlavní příčinu je tedy označován

---

<sup>46</sup> Jako strukturální fondy jsou označovány: Evropský sociální fond a Evropský fond pro regionální rozvoj.

<sup>47</sup> Dle MF ČR česká ekonomika rostla mezi léty 2005-2007 v průměru 6,6 %.

<sup>48</sup> V témže roce, tj. v roce 2007, však došlo ke změnám ve struktuře vládních výdajů, a to v negativním smyslu. Zvýšily se výdaje sociálního charakteru, což však bylo vykoupeno velkým poklesem investičních vládních výdajů.

<sup>49</sup> Jak uvádí MF ČR, nepříznivý vývoj ekonomiky v druhé polovině roku 2008 se dotkl především příjmů veřejných rozpočtů. Na veřejné výdaje neměl v té době ještě příliš velký vliv.

propad výkonnosti české ekonomiky<sup>50</sup> v daném roce spolu s proticyklickým působením vestavěných stabilizátorů FP, jež v době záporné produkční mezery logicky zvyšují deficitní hospodaření veřejných rozpočtů. Mimoto MF ČR zmiňuje i vliv balíčku reformních opatření přijatých v roce 2007 a zaměřených na stabilizaci hospodaření vládního sektoru.

S cílem stabilizovat české veřejné finance byla s účinností od tohoto roku, tj. od ledna 2010, přijata opatření (v rámci tzv. Janotova úsporného balíčku), která by měla vést ve svém důsledku ke snížení deficitu vládního sektoru na 5,3 % HDP za rok 2010. Budeme-li vycházet z tohoto záměru současné vlády premiéra Fischera, potom by došlo k poklesu veřejného deficitu v % HDP o 1,3 p. b.<sup>51</sup> Je však třeba upozornit na skutečnost, že Poslanecká sněmovna (dále jen PS) odhlasovala v tomto roce změny v celé řadě již přijatých opatření FP směřujících ke snížení poměru vládního deficitu k HDP. Proto lze očekávat, že skutečné saldo vlády v % HDP bude na konci roku vykazovat dosti odlišné hodnoty, a to ve smyslu vyššího deficitu veřejných financí v poměru k HDP.

Podíváme-li se na tvorbu salda sektoru vlády v ČR z pohledu jednotlivých složek vládního sektoru, můžeme říci, že saldo veřejných financí je způsobováno téměř výhradně ústředními vládními institucemi. Mezi nimi se na něm největší měrou podílí SR a státní fondy. Podíl ostatních subsektorů, tj. místních vládních institucí a fondů sociálního zabezpečení, na deficitním hospodaření sektoru vlády je nepatrný.

Graf 4. 5 také naznačuje, že s plněním kritéria veřejného deficitu mají, ať už více či méně, potíže všechny země Vyšegrádské čtyřky. S největšími problémy se zde potýká Maďarsko, jehož procentuální poměr záporného salda k HDP dlouhodobě překračuje stanovenou hranici 3 %.

Jak bylo popsáno dříve, fiskální kritéria jsou jedinými maastrichtskými kritérii, která musí být plněna všemi zeměmi po celou dobu (až na určité výjimky - viz dříve) jejich členství v EU, a to pod hrozbou sankcí<sup>52</sup>. Vzhledem k tomu, že již v průběhu roku 2009 bylo zřejmé,

---

<sup>50</sup> V důsledku hospodářského poklesu byly v ČR v roce 2009 vybrány nižší daňové příjmy, než jaké se očekávaly. K meziročnímu poklesu výnosu významných daní nedošlo jen v případě spotřebních daní.

<sup>51</sup> Opatření přijatá v roce 2009, jež nabyla účinnosti v roce 2010, byla orientována především na politicky průchodnější změny zaměřené na příjmovou stranu veřejných rozpočtů (došlo např. zvýšení sazeb DPH, zvýšení spotřebních daní apod.). V následujících letech mělo dojít dle původních představ a plánů především ke snižování veřejných výdajů. Důsledkem těchto opatření mělo být snížení poměru veřejného deficitu k HDP na 4,8 % v roce 2011 a na 4,2 % v roce 2012.

<sup>52</sup> Sankce se vztahují pouze na země eurozóny. Zemím mimo eurozónu hrozí "jen" sáhodlouhé vysvětlování a případně i „... rozhodnutí o pozastavení čerpání prostředků z Fondu soudržnosti“ (Metodická příloha k publikaci Fiskální výhled, 2007).



že hodnota veřejného deficitu v % HDP za rok 2009 v ČR značně převýší stanovenou referenční hranici 3 %, byla s naší ekonomikou (spolu s dalšími osmi zeměmi EU, mezi nimi např. se Slovenskem, Slovinskem, Rakouskem, Německem) v prosinci 2009 zahájena procedura při nadměrném schodku. ČR bylo doporučeno, aby snížila podíl veřejného deficitu na HDP pod předepsaná 3 % do roku 2013. Již nyní se však objevují názory, že ČR nebude schopná toto doporučení ve stanoveném horizontu splnit. Tomuto názoru nahrává i současná nejistá politická situace v ČR. Přitom vyhraje-li letošní volby do PS levice, a podaří-li se jí prosadit její volební program, potom, alespoň dle mého názoru, dojde k výraznému navýšení veřejných výdajů (především sociálního charakteru), a tento termín tedy splněn nebude.

### **Plnění kritéria hrubého veřejného dluhu<sup>53</sup>**

Veřejný dluh vzniká v převážné míře kumulací záporných rozpočtových sald vládních institucí. Na první pohled by se tak mohlo zdát, že má-li daná země problémy s výší deficitů, resp. s plněním konvergenčního kritéria veřejného deficitu, bude mít potíže i s výší veřejného dluhu, a potažmo i s plněním kritéria veřejného dluhu. Nepodléhejme však tomuto klamu. Je třeba si uvědomit, že deficitní hospodaření veřejných rozpočtů se nemusí nutně promítnout do nárůstu veřejného dluhu. Mimo dluhové krytí rozpočtových deficitů, tj. financování deficitů emisí vládních dluhopisů, má země i další možnosti. Obecně se uvádí ještě další tři základní způsoby krytí rozpočtových deficitů - emisí peněz<sup>54</sup>, prodejem státních aktiv a přebytkem hospodaření z minulých let.<sup>55</sup> Zároveň je třeba říci, že ne každý dluh musí vzniknout jako důsledek rozpočtových deficitů. Dalším způsobem vzniku dluhového problému je poskytnutí záruky za závazek popř. převzetí přímo daného závazku jednoho subjektu (např. banky) jiným subjektem (např. státem). Převzetí samotného závazku se projeví zvýšením dluhu přebírajícího subjektu vždy. Dojde-li k poskytnutí garance, dluh se v případě aktuálního principu účtování zvýší ihned. V případě cash principu se zmíněné záruky započítají do dluhu dané instituce poskytnuvší garanci až v okamžiku faktického převzetí závazku za jiný subjekt.

---

<sup>53</sup> Tato práce se primárně věnuje rozpočtovým saldům, proto problematice veřejného dluhu a s tím spojeného plnění konvergenčního kritéria hrubého veřejného dluhu nebude věnována taková pozornost, jako tomu bylo v případě kritéria veřejného deficitu.

<sup>54</sup> Tento způsob, založený na poskytnutí přímého úvěru ze strany CB vládě na financování deficitu, je v ČR zakázán podle zákona o ČNB. Vede ke zvýšení cenové hladiny.

<sup>55</sup> Některé zdroje uvádí celkem pět způsobů krytí rozpočtových deficitů. Tím pátým způsobem je financování prostřednictvím zvýšení daňové zátěže. Tento přístup je však dle mého názoru nepřesný. Daň je třeba chápat za všech okolností jako položku "nad čarou", tedy jako položku tvořící deficit, nikoliv financující deficit.

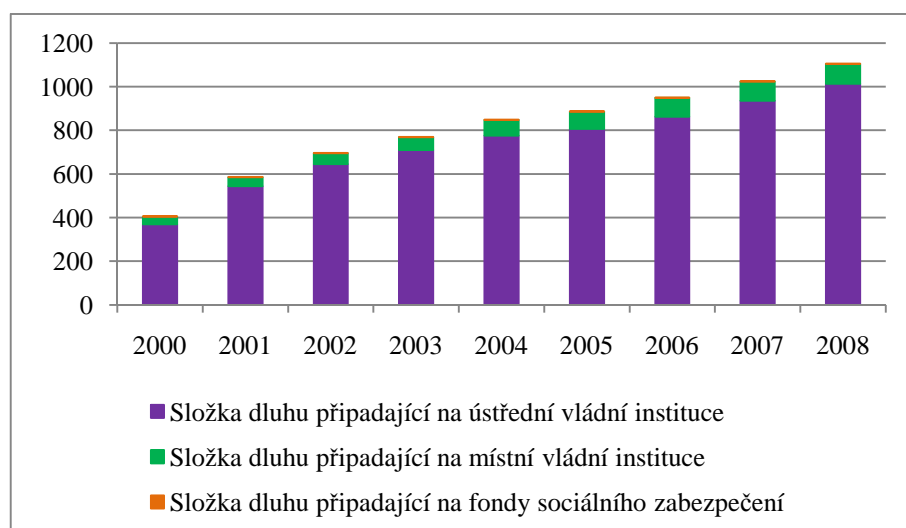
Absolutní výši dluhu za celý vládní sektor a za jeho jednotlivé složky dokumentuje Tab. 4. 5. Podíl jednotlivých subsektorů vlády na celkovém veřejném zadlužení je zřetelnější v Grafu 4. 6.

Tab. 4. 5: Zadlužení sektoru vlády ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Zadlužení vládního sektoru</b>	405,4	584,7	695,0	768,3	847,8	885,4	948,3	1023,8	1104,9
z toho:									
<b>dluh ústředních vládních institucí</b>	369,4	544,1	644,8	709,8	775,9	806,5	861,9	935,8	1013,8
<b>dluh místních vládních institucí</b>	35,4	40,2	49,8	58,3	71,7	78,6	86,2	88,0	91,0
<b>dluh fondů sociálního zabezpečení</b>	0,7	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0

Pramen: ČNB.

Graf 4. 6: Podíl jednotlivých složek veřejného sektoru na celkovém zadlužení sektoru vlády (zadlužení vládního sektoru = 100 %)



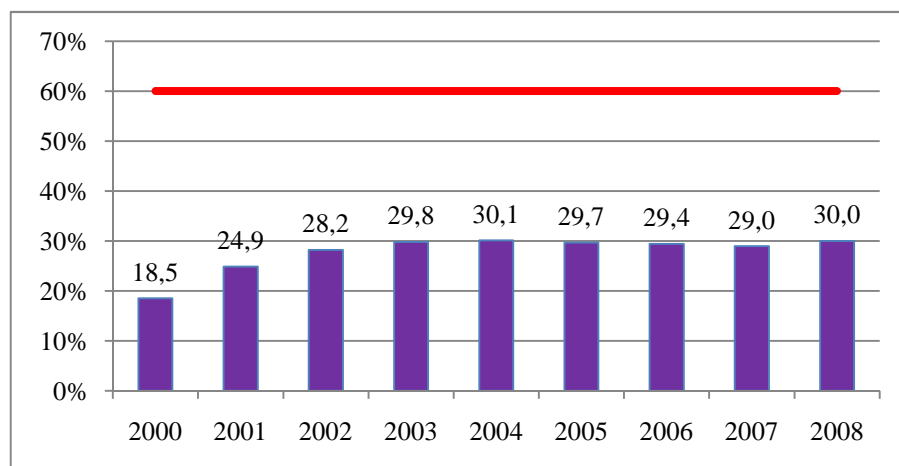
Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Není žádným překvapením, že největší podíl na zadlužení veřejného sektoru mají dle metodiky ESA 95 ústřední vládní instituce (viz Graf 4. 6). Je to více než 90 % (viz Příloha č. 7). Přitom k veřejnému dluhu nejvíce přispívá státní dluh, tzn. souhrn nesplacených závazků státu vůči ostatním ekonomickým subjektům k určitému časovému okamžiku. Místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení se na veřejném dluhu podílí pouze malou částí.

Pro účely hodnocení zadluženosti vládního sektoru ve vztahu k maastrichtským kritériím je relevantní poměr dluhu vládních institucí k HDP. Jeho hodnoty za celý veřejný sektor celkem a také za jednotlivé subsektory zvlášť jsou zachyceny v Příloze č. 8.

Schopnost sektoru vlády ČR plnit maastrichtské kritérium hrubého veřejného dluhu v období 2000-2008 zřetelně ilustruje Graf 4. 7.

Graf 4. 7: Plnění kritéria hrubého veřejného dluhu (v % HDP)



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Graf 4. 7 jasně naznačuje, že veřejný dluh se v posledních letech pohybuje každoročně ve víceméně stabilních hodnotách, a to na úrovni kolem 30 % HDP. Na počátku analyzovaného období, tzn. v roce 2000, však zadlužení vládních institucí dosahovalo výrazně nižších hodnot. Konkrétně to bylo pouhých 18,5 % HDP, tj. o zhruba 11 p. b. méně než ke konci roku 2008. V letech 2001-2003 se poměr veřejného dluhu k HDP zvýšil o 11 p. b. oproti roku 2000. Příčinou byly podle MF ČR především vládní garance.

Z Grafu 4. 7 je patrné, že ČR nemá s naplňováním kritéria hrubého veřejného dluhu problémy (viz Tab. 4. 5). Faktickou příčinou poměrně stabilního vývoje podílu veřejného dluhu na HDP v posledních několika letech je především příznivý vývoj české ekonomiky.<sup>56</sup> Současný pokles výkonnosti české ekonomiky však naplno ukázal problém, na nějž už dříve upozorňovala řada ekonomů, a to že relativně nízké hodnoty veřejného dluhu v % HDP byly v ČR vykazovány pouze díky vysoké dynamice HDP. Právě v důsledku zpomalení ekonomického růstu v ČR a zachování vysokého tempa růstu zadlužování veřejných rozpočtů se odhaduje, že hodnota veřejného dluhu za rok 2009 dosáhne zhruba 1 284,4 mld. Kč, tzn. 35,5 % HDP. Jedná se tedy o meziroční zhoršení hodnoty o 5,5 % HDP. Přepočteme-li výši

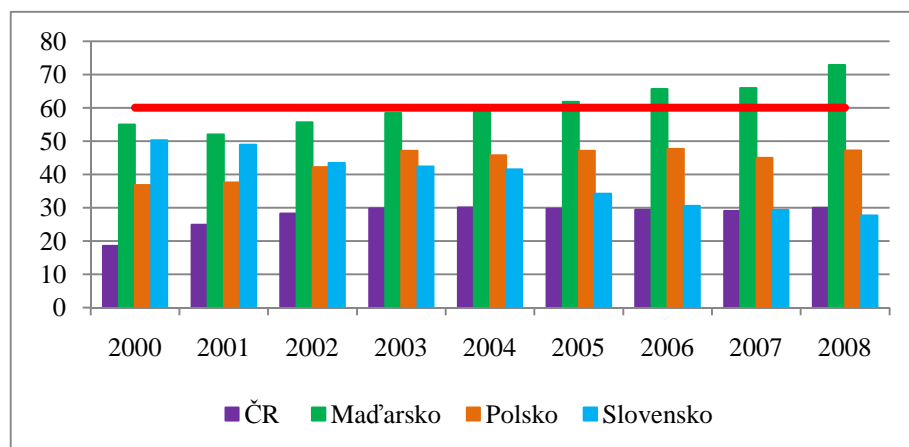
<sup>56</sup> Jak uvádí MF ČR, dalším důvodem nízké dynamiky nárůstu veřejného dluhu jsou privatizační příjmy, které však v posledních letech, tj. v letech končícího privatizačního procesu, výrazně klesají.

veřejného dluhu odhadovanou ke konci roku 2009 na 1 obyvatele ČR, dostaneme částku 122 244 Kč<sup>57</sup>. I přesto, že ČR vykazuje relativně nízký poměr zadlužení sektoru vlády k HDP, je třeba upozornit na přinejmenším varující tendenci jeho vývoje. Čím dál častěji se objevují názory, že ČR může mít v budoucnu s hodnotou, resp. s dynamikou zadlužování veřejných rozpočtů vážný problém. S tím samozřejmě souvisí i velice pravděpodobné obtíže při plnění kritéria hrubého veřejného dluhu. Očekává se totiž, že produkt ČR neporoste v následujících letech tak rychle, jako tomu bylo v nedávné minulosti. Navíc tempo růstu dluhu vládního sektoru se prozatím spíše zvyšuje, a lze předpokládat, že dojde-li v budoucnu k jejímu snižování, nebude nijak razantní.

Tato varování v podstatě potvrzuje i MF ČR, jež předpokládá že hodnota veřejného dluhu v poměru k HDP v následujícím období výrazněji vzroste, a to na 42 % HDP v roce 2012. Hlavní příčinou by dle všech předpokladů měly být výrazné deficity SR, jež bude nutno krýt dalším zadlužením. Fiskální hrozbou v ČR tedy není samotná hodnota veřejného dluhu (ať už absolutně či v % HDP), nýbrž dynamika zadlužování vládních institucí (tj. každoroční deficity veřejných financí).

Jen pro srovnání, Graf 4. 8 zachycuje schopnost vládních sektorů zemí Vyšegrádské čtyřky plnit kritérium hrubého veřejného dluhu.<sup>58</sup>

Graf 4. 8: Vývoj veřejného zadlužení v zemích Vyšegrádské čtyřky v letech 2000-2008 v % HDP



Pramen: Eurostat, vlastní zpracování.

<sup>57</sup> Tato částka byla získána vydělením odhadované hodnoty veřejného dluhu na konci roku 2009 (tj. 1 284,4 mld. Kč), počtem obyvatel ČR k 31. 12. 2009 (tj. 10 506 813). Východiskem byl tedy zjednodušující předpoklad, že veřejný dluh dosáhl odhadované hodnoty.

<sup>58</sup> Na konkrétní hodnoty veřejného zadlužení v % HDP za celou EU-27 a také za jednotlivé země Vyšegrádské čtyřky je možno nahlédnout v Příloze č. 9.

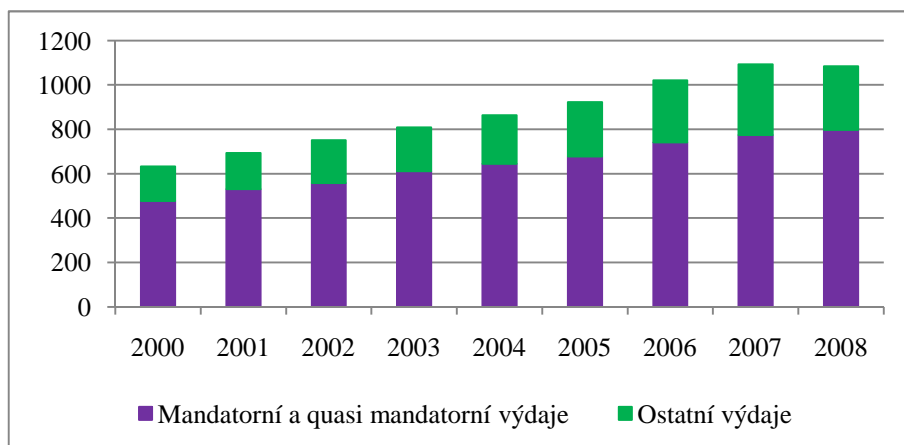
Jedinou zemí Vyšegrádské čtyřky, která neplní stanovené konvergenční kritérium dlouhodobé fiskální disciplíny, je Maďarsko. Ostatní země se pohybují pod stanovenou referenční hodnotou. Vývoj veřejného dluhu v % HDP v období 2000-2008 je možno v ČR a v Polsku označit za víceméně stabilní. V případě Slovenska je zřetelný značný pokles podílu zadlužení vládních institucí na HDP.

#### 4.3 Možná rizika budoucího vývoje veřejných financí ČR

Z této práce již víme, že každoročně vykazované rozpočtové deficity vládního sektoru jsou v ČR v převážné míře strukturálním problémem. Za hlavní příčinu nepříznivého stavu veřejných financí ČR je považováno deficitní hospodaření SR ČR. Přitom jako “největší zlo” jsou označovány mandatorní a quasi mandatorní výdaje, lépe řečeno jejich vysoký podíl na celkových výdajích SR. Jen pro zopakování, v prvním případě se jedná o výdaje, jejichž povinnost vyplácení vyplývá ze samotných zákonů a mezinárodních smluv a dohod. Typickým příkladem jsou sociální transfery obyvatelstvu (např. dávky důchodového pojištění, nemocenského pojištění, státní sociální podpory) či náklady dluhové služby. Quasi mandatorní výdaje slouží k zabezpečení běžného chodu státu.

O tom, že podíl těchto výdajů na celkových výdajích SR ČR dosahuje dlouhodobě skutečně neudržitelných hodnot, je možné přesvědčit se v Grafu 4. 9.

Graf 4. 9: Podíl mandatorních a quasi mandatorních výdajů na celkových výdajích SR ČR v letech 2000-2008



Pramen: MF ČR, vlastní zpracování.

Graf 4. 9 zřetelně ilustruje skutečnost, že skupina mandatorních a quasi mandatorních výdajů<sup>59</sup> představuje převážnou část celkových výdajů SR. Procentuálně vyjádřeno, mandatorní a quasi mandatorní výdaje se na celkových výdajích SR podílí v průměru ze 74 %. To samozřejmě zužuje prostor vlády pro realizaci FP. Je logické, že čím vyšších hodnot poměr zmiňovaných výdajů k celkovým výdajům SR dosahuje, tím méně zdrojů, při zachování stávající úrovně příjmů, má vláda na jakékoli další aktivity. Mezi výdaji, které jsou významně omezovány každoroční výší mandatorních a quasi mandatorních výdajů, jsou i investice a výdaje na vědu a výzkum. Přitom právě uvedené výdajové položky jsou, z hlediska dlouhodobého růstu ekonomiky, nejproduktivnějšími výdaji s pozitivními multiplikačními efekty. Jsou tedy hlavním zdrojem zvyšování potenciálního produktu země.

Každoroční nárůst mandatorních a quasi mandatorních výdajů (v průměru 5,3 %) oproti předcházejícímu roku má klíčový podíl na zvyšování celkových výdajů (v průměru cca 5,6 %) SR ČR. Dynamika růstu celkových výdajů, resp. mandatorních a quasi mandatorních výdajů se stále drží pod úrovní růstu, který vykazují příjmy SR (v průměru ve sledovaném období 6,2 %). Je však velmi pravděpodobné, že při nečinnosti odpovídajících fiskálních autorit, a tedy při ponechání struktury výdajové stránky SR ČR a nastavení FP na stávající úrovni, by dynamika růstu rozpočtových výdajů zanedlouho převýšila tempo růstu příjmů SR. Jinak řečeno, velmi reálnou hrozbou do budoucna je, že samotná skupina mandatorních a quasi mandatorních výdajů by mohla převýšit hodnotu celkových příjmů SR ČR.<sup>60</sup> To by znamenalo, že ostatní (tzn. nemandatorní) výdaje SR, včetně části mandatorních a quasi mandatorních výdajů, by již musely být financovány alternativními způsoby (viz dříve zmiňované způsoby krytí rozpočtových deficitů), a nikoli z vlastních příjmů státu. Je tedy nesporné, že nedílnou součástí nutného řešení současné nepříznivé situace veřejných financí ČR musí být i postupné snižování výdajů mandatorní a quasi mandatorní povahy. Z podstaty věci zároveň vyplývá, že ke všem bezesporu potřebným změnám bude moci dojít pouze za předpokladu realizace celé řady změn v rámci aktuálně platné legislativy.

Hovoříme-li o nezbytnosti restriktivních opatření v podobě snižování povinných sociálních a jiných výdajů obdobného charakteru, je třeba upozornit na skutečnost, že se jedná o opatření, jež jsou z pohledu běžného obyvatelstva značně nepopulární. Vedou ke snížení disponibilního důchodu domácností, a proto jsou velice riziková pro politickou scénu. A vzhledem k tomu, že i politik je člověk racionální, jemuž jde především o maximalizaci

<sup>59</sup> Někdy souhrnně označována jako mandatorní výdaje.

<sup>60</sup> Mandatorní a quasi mandatorní výdaje se podílí na celkových příjmech SR ČR v průměru z téměř 80 %.

vlastního užitku (v tomto případě prostřednictvím vlastního znovuzvolení), není se čemu divit, že ochota politiků realizovat tato “bolestivá” opatření je v převážné míře více než mizivá. Opětovné zvolení je totiž možné zajistit spíše zvyšováním těchto výdajů, popř. jejich ponecháním na stávající úrovni. Mnohem snadnějším způsobem, jak šetřit, je tak snižování kapitálových výdajů SR. Obecně však platí, že ani tento způsob není z dlouhodobého hlediska efektivní. Ke snižování kapitálových výdajů totiž dochází obvykle prostřednictvím omezování investic. Přitom snižování investičních výdajů dnes logicky musí vést ke zvyšování potřeby investic v budoucnu.

Nyní se podívejme na skupinu mandatorních a quasi mandatorních výdajů podrobněji. Mandatorní výdaje tvoří v analyzovaném období 2000-2008 průměrně 70 % a quasi mandatorní výdaje zbylých 30 % této skupiny.

Na mandatorních výdajích se největší měrou podílí *sociální transfery* (v průměru ze 75 %), jež představují cca 39 % celkových výdajů a pohlcují přibližně 42 % celkových příjmů SR ČR. Největší část sociálních transferů připadá na *dávky důchodového pojištění* (průměrně ze 71 %). Druhou největší položkou v rámci sociálních transferů jsou výdaje v podobě *dávek státní sociální podpory* (cca 10,5 %). Český SR je zde nejvíce zatěžován přídatkem na dítě a rodičovským příspěvkem. Každá z těchto položek se na dávkách státní sociální podpory podílí více než ze 30 %. Rovněž významnou položkou mandatorních výdajů (téměř 6 %) jsou, jak již bylo popsáno dříve, *náklady na obsluhu veřejného dluhu*. Jejich poměr k celkovým výdajům a stejně tak i k příjmům SR odpovídá v průměru za sledované období zhruba 3 %.

Quasi mandatorní výdaje jsou vynakládány v největší míře na *mzdy státních zaměstnanců*. Podíl těchto mezd na celkové hodnotě quasi mandatorních výdajů dosahuje 72 %, což odpovídá 16 % výdajů SR ČR. Z celkových příjmů SR odčerpává 17 % prostředků. Čtvrtina (tj. 25 %) quasi mandatorních výdajů připadá na *kapitolu Ministerstva obrany*.<sup>61</sup>

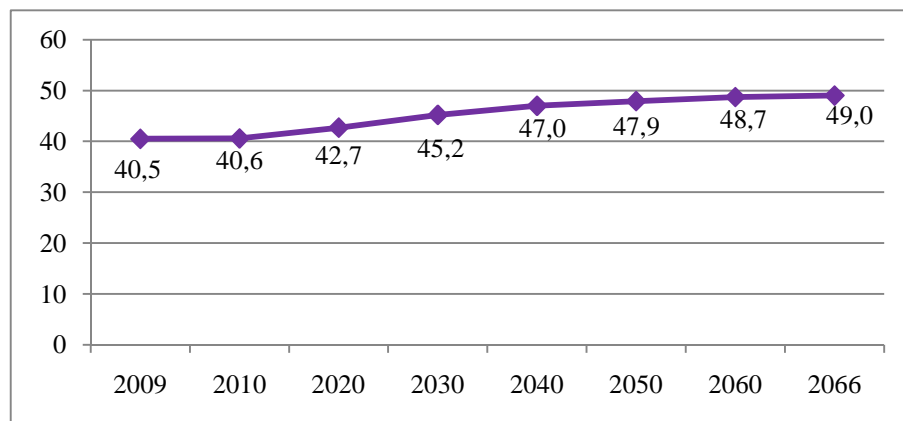
Rizikovým faktorem veřejných financí v ČR (ale také v jiných zemích) je populační vývoj a s tím spojené výdaje státu v podobě dávek důchodového pojištění. Na důchody plyne téměř 28 % celkových výdajů SR ČR. V poměru k celkovým příjmům SR se jedná o 30 %. Přitom největší objem prostředků směřujících na důchody je obecně vynakládán na starobní důchody (cca 70 %). Zbylých zhruba 30 % připadá na invalidní, vdovské/vdovecké a sirotčí důchody.

---

<sup>61</sup> Výdaje na kapitolu Ministerstva obrany se podílí na výdajích SR z 5,5 % a na příjmech SR ze 6 %.

Populační projekce obecně upozorňují na fakt, že obyvatelstvo stárne. Odhadovaný vývoj průměrného věku obyvatel v ČR naznačuje Graf 4. 10.

Graf 4. 10: Průměrný věk obyvatel ČR v letech 2009-2066

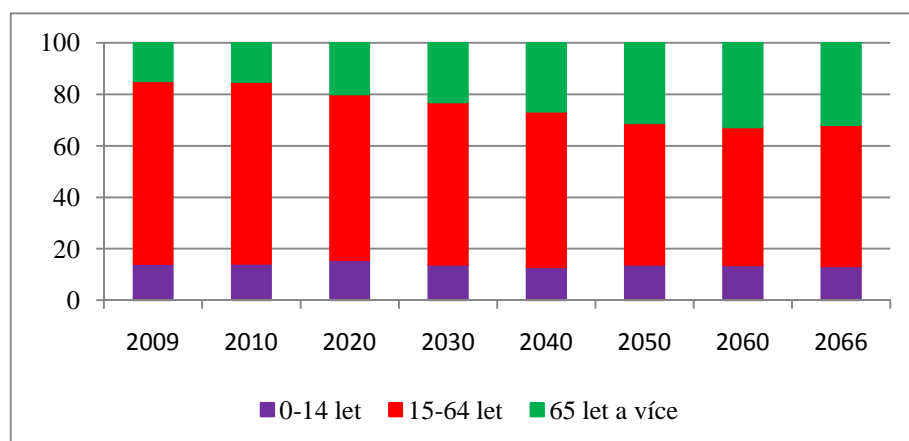


Pramen: ČSÚ, vlastní zpracování.

Z Grafu 4. 10 je patrné, že průměrný věk populace v příštích letech poroste. V roce 2009 byl průměrný věk obyvatele ČR 40,5 let. A očekává se, že na konci roku 2065 by to mohlo být 49 let.

Logickým důsledkem stárnutí obyvatel je zvyšování podílu lidí ve věku 65 let a více na populaci (viz Příloha č. 10) a snižování počtu obyvatel v produktivním věku (15-64 let). Očekávaný vývoj věkové struktury obyvatelstva ilustruje Graf 4. 11.

Graf 4. 11: Očekávaný vývoj věkové struktury obyvatelstva v ČR do roku 2065 (stav k 1. 1.)



Pramen: ČSÚ, vlastní zpracování.

Jak vyplývá z projekce ČSÚ, zaměřené na vývoj obyvatelstva do roku 2065, věková struktura obyvatelstva se v následujících letech značně změní (viz Graf 4. 11), a to ve



prospěch nejstaršího obyvatelstva. Česká populace je v současné době rozdělena mezi hlavní věkové skupiny takto: 14 % (0-14 let), 71 % (15-64 let) a 15 % (65 let a více). Očekává se, že na konci roku 2065 (neboli k 1. 1. 2066) by se děti ve věku do 15 let měly na celkové populaci podílet asi ze 13 %. V této věkové kategorii se tak předpokládá pokles pouze o 1 p. b. K mnohem razantnějším změnám by však mělo dojít v ostatních dvou věkových skupinách. Poměr obyvatel ve věku 15-64 let k celkovému obyvatelstvu by měl dosáhnout necelých 55 %. U lidí nejstarších (tj. 65 let a více) by to mělo být 32 %. V absolutním vyjádření, ve druhé věkové skupině se očekává pokles o 1,6 mil. osob oproti roku 2009 (tj. ze 7,4 mil. na 5,8 mil. obyv.). Ve třetí věkové kategorii bylo v roce 2009 v ČR téměř 1,6 mil. obyv., a na konci roku 2065 by měl jejich počet činit cca 3,4 mil. Tím se samozřejmě mění i poměr mezi produktivním a nejstarším obyvatelstvem v ČR. K 1. 1. 2009 připadalo na 1 seniora 4,8 obyvatel v produktivním věku. Na konci roku 2065 by to mělo být jen 1,7 obyvatel ve věku 15-64 let. Vyjdeme-li ze zjednodušeného předpokladu, že všichni obyvatelé ve věku 15-64 let jsou zapojeni do pracovního procesu a odvádí státu ze svého příjmu povinné platby na pojistné, a že všichni obyvatelé ve třetí věkové skupině pobírají starobní důchod, potom můžeme říci, že na důchod jednoho seniora přispívalo v roce 2009 téměř 5 daňových poplatníků. V roce 2065 by to pak nebyli ani 2 pracující. Zajímavým, a zároveň dosti alarmujícím je zde i vývoj indexu stárí<sup>62</sup>. Je logické, že s poklesem počtu dětí a s nárůstem počtu nejstaršího obyvatelstva se musí výrazně zvýšit i počet seniorů na 100 dětí. V roce 2009 to bylo 105 seniorů na 100 dětí. K 1. 1. 2066 se očekává nárůst na 243 seniorů na 100 dětí. A to je již opravdu alarmující vývoj, který zároveň velmi “nepříjemně” ovlivní vývoj veřejných financí v relativně vzdálené budoucnosti.

Jedním ze zřejmých důsledků stárnutí populace je zpomalování růstu produktivity práce, což bezesporu vede k poklesu ekonomického růstu. Druhým, pro hospodaření státu ne příliš potěšujícím faktem je zvýšení výdajů na vyplácené důchody, a samozřejmě také na zdravotní péči. Čím více lidí, při stávající úrovni důchodů, bude mít na dávky důchodového pojištění nárok (za předpokladu, že počet ekonomicky aktivních obyvatel výrazněji nevzroste), tím více prostředků bude muset stát vydat z vlastní kasy. Zároveň nelze pochybovat o tom, že stárnutí jde ruku v ruce se zvyšující se potřebou zdravotní péče, a tedy s růstem výdajů směřujících do zdravotnictví.

V oblasti důchodového zabezpečení byla vypracována řada analýz, jež se zabývají vývojem systému starobních důchodů při zachování stávajících podmínek. I MF ČR provádí

---

<sup>62</sup> Index stárí vyjadřuje počet obyvatel ve věku 65 let a více připadajících na 100 dětí ve věku 0-14 let.

dlouhodobé projekce fiskálních dopadů stárnutí české populace. Jak již bylo řečeno, v roce 2065 by mohl podíl populace ve věku 65 let a více na celkovém obyvatelstvu ČR dosáhnout asi 33 %. V uvedeném horizontu (tj. do roku 2065) se přitom očekává nárůst rozpočtových výdajů oproti současnosti ve výši 5,7 % HDP. Největší měrou by se na něm, dle všech předpokladů, měly podílet právě výdaje na důchody. Předpokládá se u nich růst ze současných cca 7 % HDP na 11 % HDP, tj. o 4 p. b. U výdajů na zdravotnictví by to mělo být navýšení o zhruba 2 p. b.<sup>63</sup>

Hovoříme-li o starobních důchodech ve vztahu k hospodaření státu s veřejnými prostředky, je třeba upozornit na skutečnost, kterou zmiňuje i uvedená projekce ČSÚ. V současnosti má na starobní důchod nárok asi 2,1 mil. obyvatel ČR. Na koci roku 2065 by to však mělo být již necelých 3,5 mil. obyvatel. To je hrozivý nárůst o cca 1,4 mil. důchodců oproti současné situaci. Zároveň, jak bylo již řečeno, stárnutí populace s sebou nese i zpomalení ekonomického růstu. A to ve svém důsledku pravděpodobně povede k poklesu příjmů SR, především daňového charakteru. Ze samotné logiky věci tak vyplývá, že současný systém průběžného financování důchodů je neudržitelný. Má-li stát již dnes problémy pokrýt výdaje na důchody z vybraného pojistného, v budoucnu to bude zcela nemožné. Proto se stále více hovoří o nutnosti reformy důchodového systému. Diskuse na toto téma by však měly ve velmi krátké době vystřídat konkrétní opatření vedoucí k odstranění nedostatků stávajícího systému.

Že se jedná o problematiku vysoce aktuální, jejíž závažnosti jsou si vědomi i samotní politici, vyplývá i ze skutečnosti, že v lednu tohoto roku 2010 byl vytvořen tzv. Poradní expertní sbor ministra financí a ministra práce a sociálních věcí (dále jen PES)<sup>64</sup>. Náplní jeho činnosti by měla být realizace analýz současného stavu v oblasti důchodů a hledání možných řešení do budoucna, jež by mohla být součástí nutné důchodové reformy. Je však otázkou, jak k důchodové problematice, k jejímu nezbytnému řešení a nepochybně potřebné změně stávajícího nastavení důchodového systému přistoupí samotné politické strany, resp. přesněji řečeno budoucí vlády.

---

<sup>63</sup> Není-li uvedeno jinak, všechny zmíněné číselné údaje jsou čerpány z Konvergenčních programů MF ČR.

<sup>64</sup> Jak uvádí MF ČR, PES vznikl na popud současného ministra financí Eduarda Janoty a ministra práce a sociálních věcí Petra Šimerky. „Činnost PES je omezena funkčním obdobím stávající vlády, nejdéle do konce června 2010“ (Důchodová reforma – PES).

## 5 Závěr

Stav veřejných financí vypovídá o hospodaření vládních institucí s veřejnými prostředky. Za účelem jeho hodnocení jsou sledovány dva základní ukazatele, a to rozpočtové saldo a veřejný dluh. Problémem ČR (a nejen jí) jsou každoročně vykazovaná záporná salda vládního sektoru. Přitom jsou to v převážné míře právě rozpočtové deficity, které determinují hodnotu veřejného zadlužení. Je obecně známo, že hodnota veřejného dluhu v ČR (resp. podíl veřejného zadlužení na HDP) dosahuje relativně nízkých hodnot. Česká ekonomika se však dlouhodobě potýká se zvyšující se dynamikou zadlužování veřejných rozpočtů. Lví podíl má na této skutečnosti bezpochyby SR ČR. Za hlavní příčinu deficitního hospodaření vládních institucí se SR se označují neúměrně vysoké mandatorní a quasi mandatorní výdaje, přesněji řečeno jejich dlouhodobě neudržitelný poměr (v průměru cca 74 %) k celkovým výdajům SR ČR. Klíčovým problémem ČR je tedy neefektivní nastavení výdajové stránky SR. Příčiny fiskální nerovnováhy jsou tak především strukturálního rázu.

V rámci českých veřejných financí je možné identifikovat několik rizikových záležitostí. Jedna z nich spočívá ve štedrosti systému, konkrétně v dávkách státní sociální podpory, jež tvoří značnou část výdajů SR a působí jako demotivující faktor ekonomických aktivit. Další “hrozbu“ pro fiskální zdraví ČR představují náklady dluhové služby. S růstem dluhového zatížení českého státu rostou i náklady na obsluhu veřejného dluhu. Zároveň je logické, že s prohlubujícím se zadlužením ekonomiky budou věřitelé požadovat stále vyšší odměnu za podstoupené riziko. Zde je však třeba konstatovat, že i přes očištění salda vládního sektoru ČR o placené úroky dosahuje jeho hodnota zpravidla záporných hodnot. Je tedy zřejmé, že náklady dluhové služby jsou v ČR problémem, avšak ne jediným. Pravděpodobně největší riziko pro budoucnost české ekonomiky je spojeno s demografickým vývojem obyvatelstva v ČR. Dochází ke stárnutí populace, přičemž projekce naznačují, že během následujícího půlstoletí by mělo dojít ke zvýšení průměrného věku českého obyvatelstva o více než 8 let. Očekává se také výrazná změna poměru mezi produktivním obyvatelstvem a seniory, a hrozivý nárůst počtu obyvatel s nárokem na starobní důchody. Nesporný je i nárůst veřejných výdajů na zdravotní péči. Stárnutí obyvatelstva jde zároveň ruku v ruce s poklesem výkonnosti, což se projeví ve snížení tempa ekonomického růstu. Obecně vzato lze tedy říci, že nebude-li v brzké době provedena reforma stávajícího nastavení důchodového systému, ČR se v budoucnu dočká nemalých problémů.

Nejen ze současné situace, v níž se ČR nachází, plyne, že nebudou-li provedeny zásadní změny především ve struktuře vládních výdajů a v charakteru FP, a nedojde-li dlouhodobě ke snížení rozpočtového deficitu, resp. ke stabilizaci veřejných rozpočtů, bude to mít pro českou ekonomiku nedožrnné důsledky. Rostoucí deficity veřejných rozpočtů se promítnou do nárůstu veřejného dluhu, který je samozřejmě nutné splácet. Prohlubování zadluženosti ČR s sebou také nese riziko snížení důvěryhodnosti české ekonomiky ze strany investorů. Dá se tak očekávat nemalý pokles investic v ČR. Zároveň je třeba upozornit na velmi pravděpodobné komplikace při snaze státu prodat jím emitované dluhopisy na kapitálových trzích. Přinejmenším bude vyžadována vyšší riziková premie, která zvýší samotné úrokové platby státu. Lze však předpokládat i výrazný pokles ochoty investorů české obligace nakupovat.

Je zřejmé, že všechny zmíněné skutečnosti budou bez provedení nezbytných reforem fiskální nerovnováhu dále jen prohlubovat. Mimoto se objevují stále nová rizika, a lze tak očekávat, že tlaky na udržitelnost veřejných financí se budou s největší pravděpodobností zvyšovat.

## Seznam použité literatury

### Monografie:

1. BLEJER, Mario I.; CHEASTY, Adrienne. *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1993. ix, 389 s. ISBN 1-55775-192-7 .
2. BLEJER, Mario I.; CHU, Ke-young. *Measurement of Fiscal Impact: Methodological Issues*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1988. 70 s. ISBN 1-55775-016-5.
3. European System of Accounts ESA 1995. Luxembourg: Eurostat, 1996.
4. Government Finance Statistics Manual 2001. Washington D. C.: International Monetary Fund, 2001. 206 s.
5. KLIKOVÁ, Christiana; KOTLÁN, Igor. *Hospodářská politika*. 1. vyd. Ostrava: Sokrates, 2003. 275 s. ISBN 80-86572-04-8.
6. MACH, Miloš. *Makroekonomie II pro magisterské (inženýrské) studium*. 1. a 2. část. 3. vyd. Slaný: Melandrium, 2001. 367 s. ISBN 80-86175-18-9.
7. SHAVIRO, Daniel. *Do Deficits Matter?* Chicago: University of Chicago Press, 1997. 335 s. ISBN 0-226-75112-0.

### Články a příspěvky ve sbornících:

1. EISNER, Robert. Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and their Implications. *American Economic Review*, 1984, vol. 74, no. 2, s. 138-143. ISSN 0002-8282.
2. ERBENOVÁ, Michaela. Měření rozpočtových deficitů. *Pasti a výzvy fiskální politiky*. ČSE, 1998, č. 4, s. 3-14.
3. HAKKIO, Craig S. Vliv snížení rozpočtového deficitu na měnový kurz. *Finance a úvěr*. 1998, vol. 48, no. 9, s. 567-581. ISSN 0015-1920.
4. WROBLOWSKÝ, Tomáš. Rozpočtový deficit v díle J. M. Keynesa. In LOKAJ, Aleš; HLAVÁČEK, Karel (ed). *“VELKÁ DEPRESE“ a její odraz v ekonomické teorii a praxi: 11.11.-12.11. 2009, VŠB-TU Ostrava*. Ostrava: VŠB-Technická univerzita Ostrava, 2009, s. 1-7. ISBN 978-80-248-2150-4.
5. JACOBS, Davina; SCHOEMAN, Niek; VAN HEERDEN, Jan. Alternative Definitions of the Budget Deficit and its Impact on the Sustainability of Fiscal Policy

in South Africa. *South African Journal of Economics*, 2002, vol. 70, no. 3, s. 251-257.  
ISSN 0038-2280.

### **Elektronické dokumenty:**

1. *ARAD systém časových řad* [online]. [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <<http://www.cnb.cz/docs/ARADY/HTML/index.htm>>.
2. *Convergence criteria* [online]. [cit. 2010-04-04]. Dostupný z WWW: <<http://www.ecb.int/home/glossary/html/glossc.en.html#148>>.
3. *Důchodová reforma – PES*. [online]. [cit. 2010-04-20]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)>.
4. *Fiskální politika v modelovém aparátu ČNB* [online]. c2006 [cit. 2010-04-20]. Dostupný z WWW: <[http://www.cnb.cz/cs/menova\\_politika/zpravy\\_o\\_inflaci/2006/2006\\_leden/boxy\\_a\\_prilohy/zoi\\_2006\\_leden\\_box.html](http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2006/2006_leden/boxy_a_prilohy/zoi_2006_leden_box.html)>.
5. *Fiskální výhled ČR* [online]. c2009 [cit. 2010-04-04]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek\\_fiskalni\\_vyhledy.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek_fiskalni_vyhledy.html)>.
6. *General government debt* [online]. [cit. 2010-04-15]. Dostupný z WWW: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb090>>.
7. CHEASTY, Adrienne. *How to measure the fiscal deficit* [online]. c1992 [cit. 2010-03-31]. Dostupný z WWW: <<http://www.allbusiness.com/public-administration/national-security-international/341550-1.html>>.
8. *Konvergenční programy* [online]. [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/konvergen\\_programy.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/konvergen_programy.html)>.
9. *Makroekonomická predikce ČR* [online]. c2003 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/makro\\_pre.html?year=2003](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/makro_pre.html?year=2003)>.
10. *Makroekonomické údaje* [online]. [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <<http://www.czso.cz/>>.
11. *Metodická příloha k publikaci Fiskální výhled* [online]. c2007 [cit. 2010-04-20]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodicka\\_priloha\\_FV\\_2007Q4\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodicka_priloha_FV_2007Q4_pdf.pdf)>.
12. *Metodiky ESA 95, GFS 1986 a GFS 2001* [online]. [cit. 2009-01-08]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ESA\\_95\\_26520.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ESA_95_26520.html)>.

13. *Národní protikrizový plán vlády* [online]. c2009 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/predstavujeme/narodni-protikrizovy-plan.pdf>>.
14. *Návrh Státního závěrečného účtu ČR za rok 2003* [online]. c2004 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni\\_zav\\_ucet.html?year=2003](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html?year=2003)>.
15. *Návrh Státního závěrečného účtu ČR za rok 2004* [online]. c2005 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni\\_zav\\_ucet.html?year=2004](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html?year=2004)>.
16. *Návrh Státního závěrečného účtu ČR za rok 2005* [online]. c2006 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni\\_zav\\_ucet.html?year=2005](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html?year=2005)>.
17. *Návrh Státního závěrečného účtu ČR za rok 2006* [online]. c2007 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni\\_zav\\_ucet.html?year=2006](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html?year=2006)>.
18. *Návrh Státního závěrečného účtu ČR za rok 2007* [online]. c2008 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/SZU2007\\_C\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/SZU2007_C_pdf.pdf)>.
19. *NERV vytyčil hlavní body protikrizových opatření* [online]. c2009 [cit. 2010-04-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/nerv-vytycil-hlavni-body-protikrizovych-opatreni-53274/>>.
20. *Nová metodologie vládní finanční statistiky 2001* [online]. [cit. 2009-04-08]. Dostupný z WWW: <[http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/gfsm\\_2001\\_14001.html](http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/gfsm_2001_14001.html)>.
21. *Projekce obyvatelstva ČR do roku 2065* [online]. c2009 [cit. 2010-04-25]. <<http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/4020-09>>.
22. *Protokol o postupu při nadměrném deficitu, připojený ke Smlouvě o založení Evropského společenství* [online]. c2002 [cit. 2010-04-15]. Dostupný z WWW: <[http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s\\_LoadDocument.aspx?categoryId=4372&documentId=1696](http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=4372&documentId=1696)>.
23. *Public balance* [online]. [cit. 2010-04-15]. Dostupný z WWW: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb080>>.
24. *Reforma veřejných financí 2007-2010* [online]. [cit. 2008-04-10]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/Reforma\\_veřejnych\\_financi\\_cr-ppt.ppt](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/Reforma_veřejnych_financi_cr-ppt.ppt)>.

25. *Schéma vládního sektoru v ČR* [online]. c2007 [cit. 2009-01-08]. Dostupný z WWW: <[http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ESA\\_95\\_26522.html?year=2007](http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ESA_95_26522.html?year=2007)>.
26. *Stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu ČR za rok 2008* [online]. c2009 [cit. 2010-04-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/stan-szu/stanovisko-szu-2008.pdf>>.
27. ŠTĚPÁNEK, Pavel. *Veřejný dluh – mýty a řešení* [online]. c2002 [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=202>>.
28. *USNESENÍ VLÁDY ČR ze dne 18. dubna 2001 č. 344 o státním závěrečném účtu ČR za rok 2000* [online]. c2001 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/1BC8E337D8287301C12571B6006BB26C](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/1BC8E337D8287301C12571B6006BB26C)>.
29. *USNESENÍ VLÁDY ČR ze dne 17. dubna 2002 č. 389 o státním závěrečném účtu ČR za rok 2001* [online]. c2002 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/F7BC083D65881A98C12571B6006FA326](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/F7BC083D65881A98C12571B6006FA326)>.
30. *USNESENÍ VLÁDY ČR ze dne 23. dubna 2003 č. 383 o státním závěrečném účtu ČR za rok 2002* [online]. c2003 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/091A108F8CFA6E72C12571B60070322F](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/091A108F8CFA6E72C12571B60070322F)>.
31. *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou* [online]. c2009 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/menova\\_politika/strategicke\\_dokumenty/download/maastricht\\_vyhodnoceni\\_2009.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/menova_politika/strategicke_dokumenty/download/maastricht_vyhodnoceni_2009.pdf)>.
32. *Zákon č. 58/2000 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2000* [online]. c2000 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony\\_1140.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_1140.html)>.
33. *Zákon č. 491/2000 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2001* [online]. c2000 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony\\_1159.html#P%C5%99%C3%ADlohy+k+z%C3%A1konu+%C4%8D.+491%2F2000+Sb.](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_1159.html#P%C5%99%C3%ADlohy+k+z%C3%A1konu+%C4%8D.+491%2F2000+Sb.)>.
34. *Zákon č. 490/2001 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2002* [online]. c2001 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony\\_1163.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_1163.html)>.



35. *Zákon č. 579/2002 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2003* [online]. c2002 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony\\_1335.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_1335.html)>.
36. *Zákon č. 457/2003 Sb. O státním rozpočtu ČR na rok 2004* [online]. c2003 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony\\_957.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_957.html)>.
37. *Zákon č. 675/2004 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2005* [online]. c2004 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/stat\\_rozp\\_14073.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/stat_rozp_14073.html)>.
38. *Zákon č. 543/2005 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2006* [online]. c2005 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/stat\\_rozp\\_23307.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/stat_rozp_23307.html)>.
39. *Zákon č. 622/2006 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2007* [online]. c2006 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/stat\\_rozp\\_29642.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/stat_rozp_29642.html)>.
40. *Zákon č. 360/2007 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2008* [online]. c2007 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon\\_o\\_sr\\_37341.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr_37341.html)>.
41. *Zákon č. 475/2008 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2009* [online]. c2008 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon\\_o\\_sr\\_44614.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr_44614.html)>.
42. *Zákon č. 487/2009 Sb. o státním rozpočtu ČR na rok 2010* [online]. c2009 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon\\_o\\_sr\\_52423.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr_52423.html)>.
43. *Závěrečná zpráva Národní ekonomické rady vlády* [online]. c2009 [cit. 2010-04-19]. Dostupný z WWW: <[http://www.businessinfo.cz/files/dokumenty/uv\\_zaverecna\\_zprava\\_nerv\\_zari\\_09.pdf](http://www.businessinfo.cz/files/dokumenty/uv_zaverecna_zprava_nerv_zari_09.pdf)>.

## Seznam zkratek

AD	agregátní poptávka
BÚ	běžný účet
CPI	index spotřebitelských cen
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPFO	daň z příjmu fyzických osob
DPH	daň z přidané hodnoty
DPPO	daň z příjmu právnických osob
ESA	Evropský systém národních a regionálních účtů
EU	Evropská Unie
FP	fiskální politika
GFS	Vládní finanční statistika
GFSM	manuál Vládní finanční statistiky
HDP	hrubý domácí produkt
HP filtr	Hodrickův-Prescottův filtr
IMF	Mezinárodní měnový fond
Kč	koruna česká
MF ČR	Ministerstvo financí České republiky
mld.	miliarda
MP	monetární politika
n. a.	nedostupné
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
p. b.	procentní bod
PB	platební bilance
PES	Poradní expertní sbor
PPI	index cen výrobců
PS	Poslanecká sněmovna
SNA	Systém národních účtů
SR	státní rozpočet

## Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne .....

.....  
jméno a příjmení studenta

Adresa trvalého pobytu studenta:

.....

## Seznam příloh

Příloha č. 1: Schéma vládního sektoru v ČR

Příloha č. 2: Srovnání vývoje primárního salda a upraveného primárního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč

Příloha č. 3: Srovnání vývoje primárního salda a upraveného primárního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v % HDP

Příloha č. 4: Vývoj alternativně odhadnutého operačního salda vládního sektoru ČR v letech 2001-2008 v % HDP

Příloha č. 5: Produkční mezery (v % z potenciálního produktu) v ČR v letech 2000-2008

Příloha č. 6: Plnění SR ČR v letech 2000-2010 (v mld. Kč)

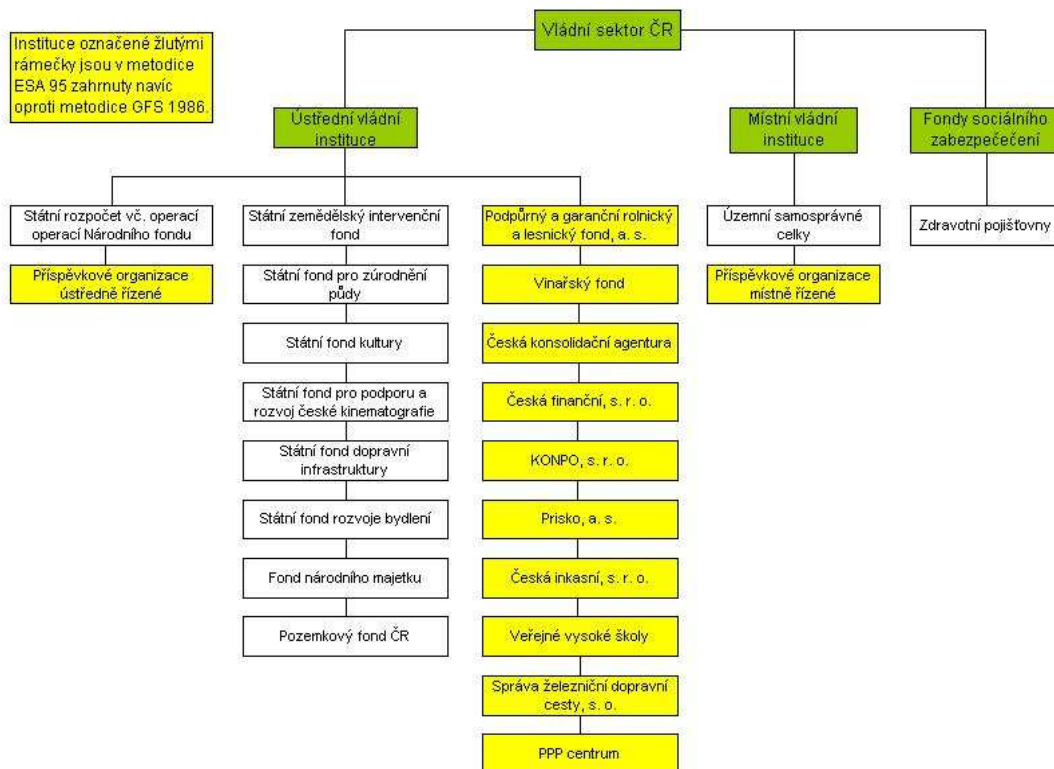
Příloha č. 7: Podíl jednotlivých složek veřejného sektoru na celkovém zadlužení sektoru vlády (v %, zadlužení vládního sektoru = 100 %)

Příloha č. 8: Zadlužení sektoru vlády ČR v letech 2000-2008 v % HDP

Příloha č. 9: Veřejný dluh EU-27 a vybraných zemí EU v letech 2000-2008 v % HDP

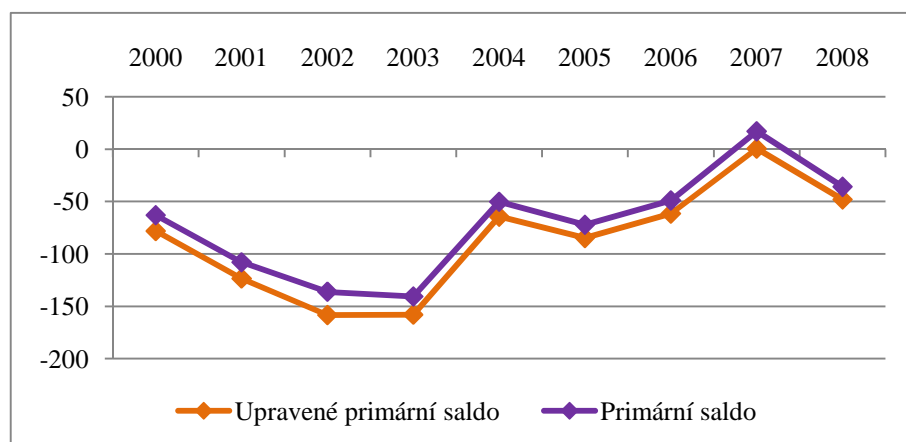
Příloha č. 10: Podíl osob ve vyšších věkových kategoriích na celkové populaci ČR

# Příloha č. 1: Schéma vládního sektoru v ČR



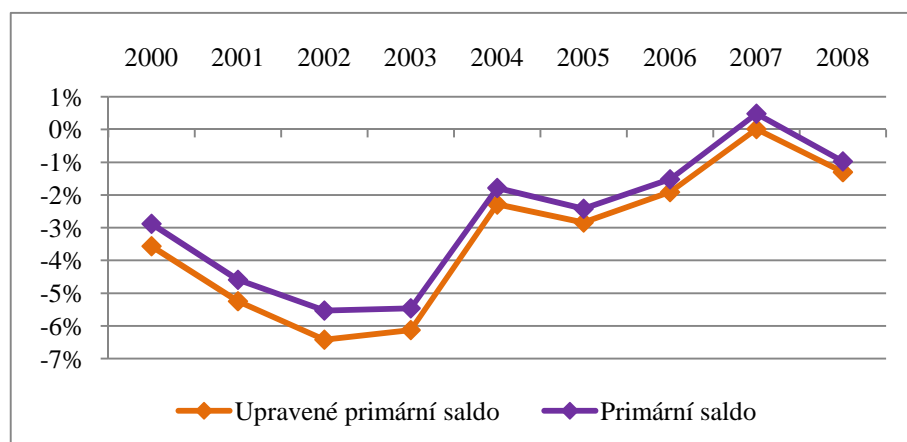
Pramen: MF ČR.

Příloha č. 2: Srovnání vývoje primárního salda a upraveného primárního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v mld. Kč



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Příloha č. 3: Srovnání vývoje primárního salda a upraveného primárního salda vládního sektoru ČR v letech 2000-2008 v % HDP



Pramen: ČNB, vlastní zpracování

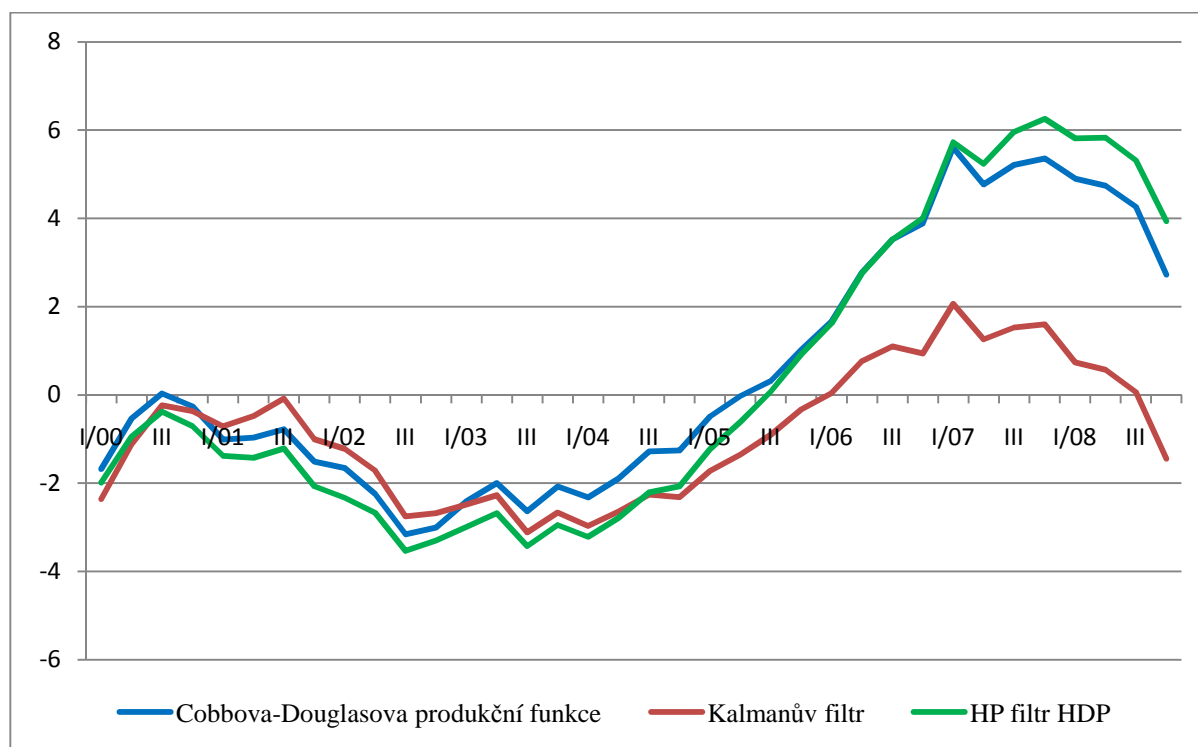
Příloha č. 4: Vývoj alternativně odhadnutého operačního salda vládního sektoru ČR v letech 2001-2008 v % HDP



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.



Příloha č. 5: Produkční mezery v ČR v letech 2000-2008 (v % z potenciálního produktu)



Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Příloha č. 6: Plnění SR ČR v letech 2000-2010 (v mld. Kč)

	SCHVÁLENÝ SR			SKUTEČNOST		
	Příjmy	Výdaje	Saldo	Příjmy	Výdaje	Saldo
<b>2000</b>	592,2	627,3	-35,2	586,2	632,3	-46,1
<b>2001</b>	636,2	685,2	-49,0	626,2	693,9	-67,7
<b>2002</b>	690,4	736,6	-46,2	705,0	750,8	-45,7
<b>2003</b>	684,1	795,4	-111,3	699,7	808,7	-109,1
<b>2004</b>	754,1	869,0	-115,0	769,2	862,9	-93,7
<b>2005</b>	824,8	908,4	-83,6	866,5	922,8	-56,3
<b>2006</b>	884,4	958,8	-74,4	923,1	1 020,6	-97,6
<b>2007</b>	949,5	1 040,8	-91,3	1 025,9	1 092,3	-66,4
<b>2008</b>	1 036,5	1 107,3	-70,8	1 063,9	1 083,9	-19,4
<b>2009</b>	1 114,0	1 152,1	-38,1	n. a.	n. a.	-192,4
<b>2010</b>	1 022,2	1 184,9	-162,7	n. a.	n. a.	n. a.

Pramen: MF ČR, ČSÚ.

Příloha č. 7: Podíl jednotlivých složek veřejného sektoru na celkovém zadlužení sektoru vlády  
(v %, zadlužení vládního sektoru = 100 %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Zadlužení ústředních vládních institucí</b>	91,1	93,1	92,8	92,4	91,5	91,1	90,9	91,4	91,8
<b>Zadlužení místních vládních institucí</b>	8,7	6,9	7,2	7,6	8,5	8,9	9,1	8,6	8,2
<b>Zadlužení fondů sociálního zabezpečení</b>	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Příloha č. 8: Zadlužení sektoru vlády ČR v letech 2000-2008 v % HDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Zadlužení vládního sektoru</b>	18,5	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0
z toho:									
<b>dluh ústředních vládních institucí</b>	16,9	23,1	26,2	27,5	27,6	27,0	26,7	26,5	27,5
<b>dluh místních vládních institucí</b>	1,6	1,7	2,0	2,3	2,5	2,6	2,7	2,5	2,5
<b>dluh fondů sociálního zabezpečení</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

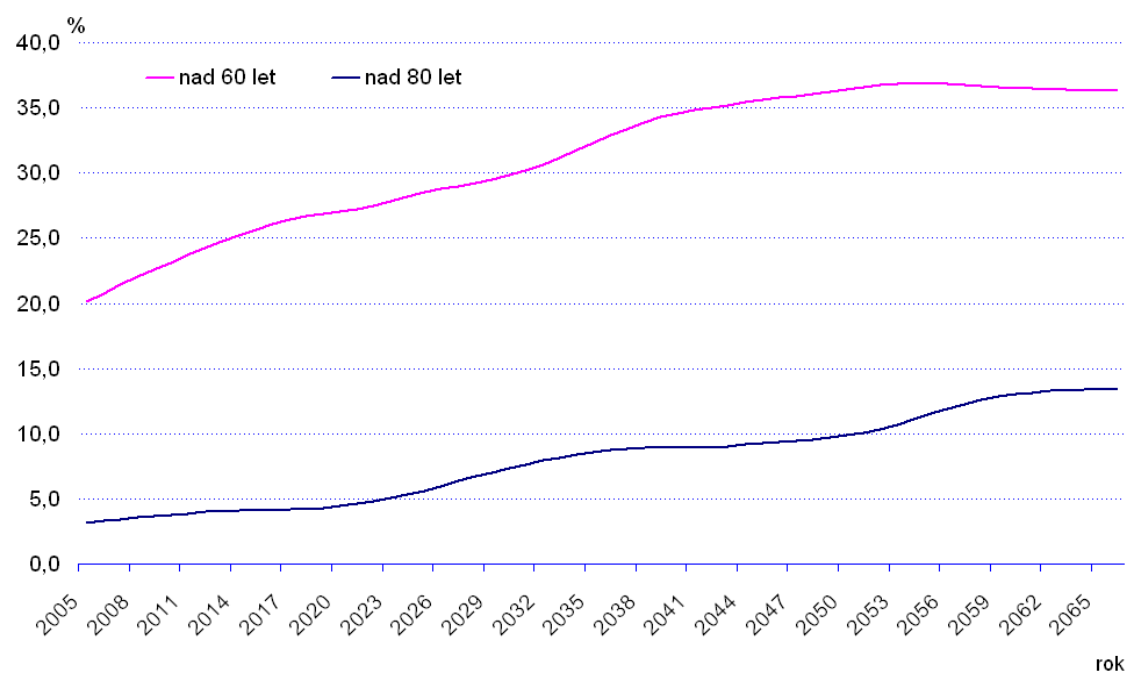
Pramen: ČNB, vlastní zpracování.

Příloha č. 9: Veřejný dluh EU-27 a vybraných zemí EU v letech 2000-2008 v % HDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>EU-27</b>	61,9	61,0	60,4	61,8	62,2	62,7	61,3	58,7	61,5
<b>ČR</b>	18,5	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0
<b>Maďarsko</b>	55,0	52,0	55,6	58,4	59,1	61,8	65,6	65,9	72,9
<b>Polsko</b>	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,2
<b>Slovensko</b>	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,3	27,7

Pramen: Eurostat.

Příloha č. 10: Podíl osob ve vyšších věkových kategoriích na celkové populaci ČR



Pramen: MF ČR.

## Resumé

V médiích, odborné literatuře i jen tak mezi řečí se běžně setkáváme s pojmem rozpočtové saldo (resp. deficit). Obvykle se hovoří o tzv. standardním saldu, které je definováno jako rozdíl mezi celkovými rozpočtovými příjmy a výdaji. Vedle něj se vykazují také tzv. účelově upravená salda, jež mohou pro různé účely zkoumání lépe vypovídat o stavu veřejných financí. Řadíme mezi ně běžné, primární, domácí, operační, strukturální a cyklické saldo. Za účelem vykazování vládního rozpočtového deficitu a dluhu se v současné době využívají metodiky GFS 2001 a ESA 95.

Kvantifikace jednotlivých rozpočtových sald je mnohdy značně obtížná a problematická. Mohou vznikat i jisté nesrovnalosti. Tato práce je proto z části věnována kvantifikaci jednotlivých rozpočtových sald v ČR. Dokumentuje způsob jejich výpočtu a také vývoj jejich hodnot v ČR za sledované období 2000-2008 (popř. 2000-2011).

Poslední kapitola je zaměřena na stručné hodnocení stavu veřejných financí v ČR. Hodnotí "expanzivnost" FP, schopnosti vlády naplnit SR a plnění maastrichtského konvergenčního kritéria udržitelnosti veřejných financí. Naznačuje také možná rizika a tendence vývoje stavu veřejných financí ČR do budoucna.

Budget deficit is common conception incident in media, scientific literature or in daily contact abroad. Usually, we speak about conventional deficit, which is defined as difference between general budget revenue and expenditures. We use also alternative budget deficits. These deficits can better describe situation of public finance. Alternative budget deficits are current deficit, primary deficit, domestic deficit, operational deficit, structurally adjusted deficit and cyclically adjusted deficit. GFS 2001 and ESA 95 methodologies are used to allocate budget deficit of public sector.

Quantification of particular budget deficits is often quite difficult and problematic. Some discrepancies can be shown too. Part of thesis deals with quantification of particular budget deficits in Czech Republic. This thesis documents the way of budget deficits calculating and budget deficits value trends in Czech Republic in period 2000-2008 (eventually 2000-2011).

The last chapter points to is aimed on short rating of situation of public finance in Czech Republic. This chapter evaluates "expansiveness" fiscal policy, the ability of government in filling state budget and performing Maastricht convergence criteria of public finance. It also indicates possible risks and tendencies in public finance development in Czech Republic in the future.